

PREPARITY

Transnationales Projekt zur Vorbereitung der EU-Erweiterung • Deutschland | Italien | Österreich

Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuro- päischen EU-Außengrenze zur Vor- bereitung auf die EU-Osterweiterung

Peter Mayerhofer, Gerhard Palme
(Koordination)

Teilprojekt 1: Institutionelle Rahmenbedingungen für die Osterweiterung der EU

Jan Stankovsky
März 2000



Unterstützt von der Europäischen Kommission.
Preparity wird als Interreg II C Projekt von der
Europäischen Union kofinanziert

Wissenschaftliche Bearbeitung

WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, thal@wifo.ac.at
ifo – Institut für Wirtschaftsforschung, ifodresden@compuserve.com
ISDEE, isdee@spin.it

Nationale und transnationale Gesamtkoordination

Magistratsdirektion EU-Förderungen, Amt der Wiener Landesregierung,
sto@meu.magwien.gv.at

Im Auftrag und in Zusammenarbeit mit

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Burgenland, Kärnten,
Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Wien
sowie Deutschland und Italien

Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

Europaforum Wien – Zentrum für Städtedialog, A-1060 Wien, Rahlgasse 3/2
T +43-1-585 85 10-0, F +43-1-585 85 10-30, institut.efw@europaforum.or.at
www.preparity.wsr.ac.at

PREPARITY

Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung

Peter Mayerhofer, Gerhard Palme (Koordination)

Teilprojekt 1: Institutionelle Rahmenbedingungen für die Osterweiterung der EU

Jan Stankovsky

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIC • Förderträger: Ämter der Landesregierungen Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien sowie Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Begutachtung: Fritz Breuss

Wissenschaftliche Assistenz: Gabriele Wellan

März 2000

INHALTSVERZEICHNIS

1. Die wirtschaftliche Integration Osteuropas in die europäischen Strukturen	1
1.1 <i>Die ersten Schritte nach dem Umbruch 1989</i>	1
1.2 <i>Die Europa-Verträge: Assoziation Osteuropas an die Union</i>	2
1.2.1 <i>Wichtige Bestimmungen der Europa-Verträge</i>	3
1.2.2 <i>Übergangsregeln und Schutzmaßnahmen</i>	4
1.2.3 <i>Ursprungsregelung der Europa-Verträge</i>	6
1.3 <i>Folgen der Einbeziehung der MOEL in die Zollunion nach EU-Beitritt</i>	7
2. EU-Osterweiterung: Interessenlage und Probleme	9
2.1 <i>Hintergrund</i>	9
2.2 <i>Interessen und Probleme der EU</i>	10
2.3 <i>EU-Beitritt aus der Sicht Osteuropas</i>	13
3. Von der Assoziation zum Beitritt: Wichtige Wegmarken	16
3.1 <i>EU für Osteuropa offen: ER in Kopenhagen (1993)</i>	16
3.2 <i>Vorbereitung der MOEL auf den Beitritt</i>	17
3.2.1 <i>Die "Heranführungsstrategie" (1994)</i>	18
3.2.2 <i>Die "Vorbereitungsstrategie" (EU-Weißbuch 1995)</i>	18
3.3 <i>Beitrittsverhandlungen verbindlich zugesagt: ER in Madrid (1995)</i>	21
3.4 <i>Reformen der Union: Der Vertrag von Amsterdam</i>	23
3.5 <i>Agenda 2000: Vorbereitung der Union auf die Erweiterung</i>	24
3.5.1 <i>Von der Vorlage zur Verabschiedung</i>	24
3.5.2 <i>Bedeutung der Agenda 2000</i>	24
3.5.3 <i>Gliederung der Agenda 2000</i>	25
3.5.4 <i>Schlussfolgerungen bezüglich der Erweiterung</i>	26
3.5.5 <i>Grundsätze des Beitrittsprozesses: ER in Luxemburg (1997)</i>	27
3.6 <i>Kompromiss über Agrar- und Strukturpolitik: ER in Berlin (1999)</i>	27
3.7 <i>Beitrittsverhandlungen auf alle MOEL 10 ausgedehnt: ER in Helsinki (1999)</i>	28
3.8 <i>Der Beitrittsprozess</i>	29
3.8.1 <i>"Screening" (Bestandsaufnahme)</i>	29
3.8.2 <i>Beitrittsverhandlungen</i>	30
3.8.3 <i>Intensivierte Heranführungsstrategie</i>	32
3.8.4 <i>Europakonferenz</i>	34

4. Qualifikation der Beitrittswerber für die Aufnahme in die EU	35
4.1 <i>Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen (Avis) laut Agenda 2000</i>	35
4.1.1 Erfüllung politischer Kriterien	35
4.1.2 Erfüllung wirtschaftlicher Kriterien	35
4.1.3 Erfüllung der Acquis-Kriterien	37
4.1.4 Empfehlungen der Kommission	39
4.1.5 Vergleich der Avis mit anderen Länder-Bewertungen	42
4.2 <i>Fortschrittsberichte</i>	49
4.2.1 Fortschrittsbericht 1998	50
4.2.2 Fortschrittsbericht 1999	55
5. Reformen der Union im Hinblick auf die Erweiterung	60
5.1 <i>Reformbedarf der Union</i>	60
5.2 <i>Reform der Institutionen</i>	60
5.3 <i>Agrarpolitik</i>	62
5.3.1 Ziele und Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)	62
5.3.2 Beurteilung der GAP-Reform 1999	64
5.3.3 Einbeziehung der MOEL in die GAP	64
5.3.4 Kosten der Osterweiterung im Agrarbereich	67
5.4 <i>Strukturpolitik</i>	67
5.4.1 Ziele der Strukturpolitik der EU	67
5.4.2 Reformen der Strukturpolitik	68
5.4.3 Ausweitung der Strukturpolitik auf die neuen Mitglieder	72
6. Finanzierung der Union und die Osterweiterung	72
6.1 <i>Der Haushalt der EU</i>	72
6.2 <i>Finanzielle Vorschau 2000/2006</i>	73
6.2.1 Vorschläge der Agenda 2000	73
6.2.2 Finanzbeschlüsse des ER Berlin	76
7. Schlussfolgerungen	77
7.1 <i>Die Osterweiterung als Chance und Herausforderung</i>	77
7.2 <i>Auswirkungen des EU-Beitrittes auf die MOEL</i>	78
7.3 <i>Bedeutung der Osterweiterung für die bestehenden EU-Länder</i>	82
Literaturhinweise	83

INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE OSTERWEITERUNG DER EU

DER WEG OSTEUROPAS IN DIE EU

PREPARITY – TEILPROJEKT 1

FEBRUAR 2000

JAN STANKOVSKY

1. Die wirtschaftliche Integration Osteuropas in die europäischen Strukturen

1.1 Die ersten Schritte nach dem Umbruch 1989

Die Transformation des Wirtschaftssystems von der Plan- zur Marktwirtschaft, die damit zusammenhängenden Änderungen der Wirtschaftsstruktur, die Auflösung der Wirtschaftsverflechtung innerhalb des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe sowie der Verlust des sowjetischen und des ostdeutschen Marktes führten in allen Ländern Osteuropas zu erheblichen wirtschaftlichen Einbußen. Zu den tragenden Elementen der wirtschaftlichen Transformation Osteuropas zählte die Liberalisierung der Außenwirtschaft (Handel, Direktinvestitionen, große Teile des Kapitalverkehrs), die in den meisten Ländern sehr schnell durchgeführt wurden. Diese "Ostöffnung" trug maßgeblich zur Umorientierung des Außenhandels der Transformationsländer von Ost nach West bei und beschleunigte den Strukturwandel, sie brachte aber auch hohe Anpassungskosten.

Die EU, die bedeutende wirtschaftliche und politische Interessen in dieser Region hat, war sich von Anfang an ihrer großen Verantwortung für den Erfolg der Transformation im Osten bewusst. Ihre Unterstützung Osteuropas bestand in einer finanziellen und technischen Hilfe (im Rahmen des Phare-Programms), vor allem aber in der Öffnung des Marktes für östliche Produkte.

Die "erste Generation" der Verträge über die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und den Oststaaten waren die langfristigen, nicht präferenziellen Handels- und Kooperationsabkommen, die zum Teil noch mit den kommunistischen Regierungen abgeschlossen wurden (Ungarn 1988, Polen September 1989).

Nach dem politischen Umbruch im Osten bezog die EG die meisten Oststaaten in das Allgemeine Präferenzsystem (einseitige Zollbegünstigungen für Entwicklungsländer) ein. Die Importbeschränkungen für nicht sensible Güter beseitigte die EG gegenüber den meisten Oststaaten per

1. Oktober 1990. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde der Großteil der Importregelungen weiterhin von den einzelnen EG-Staaten gehandhabt (die Maßnahmen wurden nur von der Gemeinschaft verlautbart).

1.2 Die Europa-Verträge: Assoziation Osteuropas an die Union

Das wichtigste Instrument für eine enge wirtschaftliche Anbindung der MOEL an die EU sind die Europa-Verträge. Die ersten Abkommen dieser Art wurden bereits im Dezember 1991 mit Ungarn, Polen und der damaligen CSFR unterzeichnet. In den folgenden Jahren wurden Europa-Verträge mit 6 weiteren Ländern Ost-Mitteleuropas vereinbart.

Die den Außenhandel betreffenden Teile der Verträge (Interimsabkommen), die in die Kompetenz der EU-Kommission fallen, wurden in Bezug auf Ungarn, Polen und die CSFR bereits am 1. März 1992 in Kraft gesetzt, in Bezug auf Bulgarien und Rumänien im Lauf des Jahres 1993 und in Bezug auf die drei baltischen Länder im Jänner 1995. Ein Abkommen mit Slowenien konnte erst am 10. Juni 1996 unterzeichnet werden und trat Anfang 1997 in Kraft. Es war längere Zeit durch ein Veto Italiens blockiert gewesen, das erst aufgrund eines Kompromisses in der Frage des enteigneten italienischen Grundbesitzes in Slowenien aufgegeben wurde.

Auch die EFTA-Staaten schlossen nach 1989 mit den meisten osteuropäischen Ländern Freihandelsverträge ab, die sich in zollrechtlicher Hinsicht eng an den Europa-Verträgen orientieren. Auch nach dem Ausscheiden von Österreich, Finnland und Schweden verfolgt die EFTA (Schweiz, Liechtenstein, Norwegen, Island) eine aktive Politik gegenüber Osteuropa.

Europa-Abkommen und EU-Beitrittsanträge der MOEL

	Europa-Abkommen		Antrag auf EU-Beitritt
	Interimistisch	Endgültig	
Ungarn	1. März 1992	1. Februar 1994	1. April 1994
Polen	1. März 1992	1. Februar 1994	8. April 1994
Tschechien	1. März 1992	1. Februar 1995	22. Jänner 1996
Slowakei	1. März 1992	1. Februar 1995	27. Juni 1995
Rumänien	1. Mai 1993	1. Februar 1995	22. Juni 1995
Bulgarien	31. Dezember 1993	1. Februar 1995	15. Dezember 1995
Lettland*	1. Jänner 1995	1. Februar 1998	7. Oktober 1995
Estland*	1. Jänner 1995	1. Februar 1998	24. November 1995
Litauen*	1. Jänner 1995	1. Februar 1998	8. Dezember 1995
Slowenien	1. Jänner 1997	1. Februar 1999	10. Juni 1996

*Freihandelsabkommen interimistisch seit 1. Jänner 1995, Unterzeichnung 12. Juni 1995.

Bisher hat somit die Europäische Union Europa-Verträge mit zehn osteuropäischen Ländern unterzeichnet. Nach Ratifizierung durch das Europäische Parlament sowie durch die nationalen Parlamente sind die (endgültigen) Europa-Verträge mit Ungarn und Polen am 1. Februar 1994, mit Tschechien, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien am 1. Februar 1995 und mit den 3 baltischen Ländern am 1. Februar 1998 und mit Slowenien am 1. Februar 1999 in Kraft getreten. Nach dem EU-Recht sind sie Assoziationsabkommen gemäß Art. 234 des EWG-Vertrags.

1.2.1 *Wichtige Bestimmungen der Europa-Verträge*

Die Europa-Abkommen sehen die Errichtung einer Freihandelszone nach einer Übergangszeit von zehn Jahren vor, die aus zwei Abkommensperioden von je fünf Jahren besteht. Die EU baute für die meisten industriell-gewerblichen Produkte aus dem Osten die Zölle und die mengenmäßigen Beschränkungen mit dem Inkrafttreten der Verträge ab. Für einige Industriewaren war für den Zollabbau eine Frist von sechs Jahren vorgesehen, die Mengenbeschränkungen wurden ebenfalls innerhalb von sechs Jahren beseitigt. Auf dem EU-Gipfel in Kopenhagen im Jahr 1993 wurde eine wesentliche Verkürzung dieser Fristen festgelegt. Bei Stahl wurde der Zollabbau Ende 1995 abgeschlossen, bei Textilien und Bekleidung Ende 1996. Die mengenmäßigen Beschränkungen für Textilien wurden in der Hälfte der für die Uruguay-Runde vorgesehenen Zeit, d. h. bis Ende 1997, abgebaut. Im Textilbereich sind die Sonderbestimmungen über den passiven Veredelungsverkehr von Bedeutung.

In Bezug auf Rumänien und Bulgarien wurde der ursprünglich um ein Jahr längere Terminplan an jenen der anderen MOEL angepasst. Die Abkommen mit den drei baltischen Ländern spiegeln die Weiterentwicklung der "Osteuropapolitik" der EU wider. Das Abkommen mit Estland sieht keine Übergangsfristen vor, die Abkommen mit Lettland und Litauen haben Übergangsfristen nur bis Ende 1999. Die Präambel enthält Hinweise auf die Vor-Beitrittsstrategie.

Der Agrarhandel wird durch die Europa-Abkommen nur wenig liberalisiert. Das Importschutzsystem der EU im Agrarbereich blieb weitgehend erhalten. Für zahlreiche Agrarwaren wurden die Abschöpfung um insgesamt 60% in drei Jahren gesenkt und die Einfuhrmengen um 50% in fünf Jahren erhöht. Die Vereinbarungen im Agrarbereich sind in Bezug auf die einzelnen MOEL unterschiedlich. Die wachsenden Überschüsse der EU im Agrarhandel mit den meisten MOEL sind ein deutlicher Hinweis auf den Agrarprotektionismus der Union.

Für die MOEL ist der Zeitraum bis zum vollständigen Zollabbau länger als für die EU. Die Übergangsfristen sind je nach Warengruppe und Land unterschiedlich, betragen aber höchstens zehn Jahre. Bei diesen Regelungen wurde den differierenden Schutzbedürfnissen der einzelnen Oststaaten Rechnung getragen. In Tschechien, der Slowakei und in Ungarn wird der Zollabbau für eine Reihe von Produkten erst am Ende des neunten Jahres nach dem Inkrafttreten des Abkommens abgeschlossen sein. Die Mengenbeschränkungen werden nach einem für einzelne Länder individuell festgelegten Plan verringert.

Die MOEL konnten allerdings die Zollpräferenzen der Europa-Abkommen bei Verwendung von Vorprodukten aus Drittstaaten wegen der restriktiven Ursprungsregeln zumeist nicht in Anspruch nehmen. Diese Handelsbeschränkung wurde z. T. erst 1997 mit der Einführung der paneuropäischen Kumulierung (vgl. Abschnitt 1.2.3.2) beseitigt.

Die Europa-Abkommen enthalten Bestimmungen über den Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, über den Wettbewerb sowie über finanzielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit. Als institutioneller Rahmen ist der Assoziationsrat vorgesehen. Im Bereich des Wettbewerbs gelten die Rechtsvorschriften der EU. Die osteuropäischen Länder verpflichteten sich, ihre Gesetze jenen der Gemeinschaft anzugleichen.

Die assoziierten Länder werden nicht mehr als Staatshandelsländer im Sinne des Antidumpinggesetzes behandelt. Zur Prüfung eines Antidumpingvorwurfs sind die Preise der Herstellungsländer, nicht die Preise vergleichbarer Marktwirtschaften maßgeblich. Für die in den Oststaaten ansässigen Unternehmen der EU gilt mit dem Inkrafttreten des Abkommens ein Diskriminierungsverbot, das die Gleichsetzung mit Inländern gewährleistet.

1.2.2 Übergangsregeln und Schutzmaßnahmen

Der politische und wirtschaftliche Umbruch in Osteuropa änderte die Bedingungen für die internationale Arbeitsteilung. Die Beseitigung der künstlichen Trennung zwischen West- und Osteuropa sowie der Zusammenbruch der traditionellen Ostmärkte verstärkte das Angebot östlicher Produkte im Westen. Die weitgehend erfolgreiche Transformation der meisten Länder der Region führte dazu, dass das Angebot Osteuropas immer mehr durch komparative Vorteile bestimmt wird. Dazu zählen insbesondere die im Vergleich zu Westeuropa niedrigen Arbeitskosten.

Um die volkswirtschaftlichen Vorteile aus den geänderten Bedingungen für die internationale Arbeitsteilung zu realisieren, sind Strukturanpassungen in Ost- und in Westeuropa erforderlich. Die bisherige Praxis in diesem Bereich ist aber durch eine bemerkenswerte Asymmetrie charakterisiert. Von Osteuropa wurden fundamentale Änderungen der Wirtschaftsstruktur erwartet und großteils auch durchgeführt. Viel geringer war hingegen bisher die Bereitschaft der EU zu eigenen Strukturanpassungen.

In den ersten Jahren nach dem Umbruch galten "Überhänge" aus der früheren Ära – insbesondere die Subventionierung verschiedener Produkte – als ein Schutzargument. Heute trifft dies in Ost-Mitteuropa allenfalls bei manchen Energiepreisen zu. Schwieriger zu beurteilen ist die Frage indirekter Subventionen in Form nicht bedienter Bankkredite ("bad loans"), wenn der Bankensektor eine staatliche Übergangshilfe erhält. Gegenwärtig wird vor allem auf die im Vergleich zum Westen niedrigeren Umwelt- und Sozialstandards hingewiesen. Das behauptete "Umwelt- und Sozialdumping" gehört in den internationalen Verträgen (WTO/GATT) nicht zu "unfairen Praktiken", die einen Schutz erlauben. Dennoch handelt es sich ohne Zweifel dabei um ernste Probleme der internationalen Wirtschaftspolitik, die in den Beziehungen zu Osteuropa besonders deutlich wurden.

Diese Fragen dürften in der nächsten WTO-Runde zu den zentralen Anliegen zählen. Sie spielen auch in der internen EU-Diskussion eine wichtige Rolle ("Entsenderichtlinie"). Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass ein in nationaler Kompetenz stehender Schutz gegenüber Umwelt-, Sozial- und Währungsdumping Tür und Tor zu neuem Protektionismus öffnen kann, sodass nur internationale Vereinbarungen sinnvoll sind. Wenig überzeugend ist i. d. R. der Verweis auf ein "Lohndumping" bzw. auf ungerechtfertigte Wechselkursvorteile. Niedrige Löhne spiegeln eine niedrige Produktivität – eine Erbschaft der planwirtschaftlichen Ära – wider.

Auf einer anderen Grundlage basierten temporäre Schutzmaßnahmen. Mit diesen sollte den betroffenen Unternehmen Zeit für eine Anpassung an die neuen Bedingungen eingeräumt werden. Eine zu schnelle Strukturanpassung kann dem betroffenen Land Kosten aufbürden, die höher sein können als die langfristigen volkswirtschaftlichen Vorteile. Die EU baute, mit Ausnahme des Agrarsektors, die temporären Schutzbestimmungen gegenüber Osteuropa relativ schnell ab.

Die Europa-Verträge sehen verschiedene Formen von *Schutzmechanismen* vor, die u. a. bei Dumping, Notstandssituationen, Zahlungsbilanzschwierigkeiten, zur Erleichterung der strukturellen Anpassung und aus Gründen der Sicherheit angewendet werden können. Zu den Schutzinstrumenten der Europa-Verträge zählen:

- Sonderregelungen (längere Übergangsfristen) für sensible Waren, durch die anfangs etwa die Hälfte der EU-Importe nichtlandwirtschaftlicher Erzeugnisse aus den MOEL betroffen war;
- Restriktive Ursprungsregeln;
- Maßnahmen zur Erleichterung der strukturellen Anpassung in den assoziierten Ländern;
- Antidumping- und Ausgleichszollmaßnahmen: Die Europa-Verträge brachten diesbezüglich für die assoziierten Länder eine Verbesserung, weil die neu eingeleiteten Verfahren nicht mehr nach den Bestimmungen für planwirtschaftliche, sondern für marktwirtschaftliche Länder durchgeführt werden. Dies ist vor allem für die Bestimmung des "fairen" Preises wichtig. Die vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Europa-Verträge eingeleiteten Verfahren wurden aber noch nach dem früheren Modus abgewickelt. Auch die "alten" Antidumpingstrafzölle blieben weiterhin (insgesamt fünf Jahre) in Kraft;
- Allgemeine und sektorspezifische Schutzklauseln, die bei hohen Importsteigerungen und einem ernsthaften Schaden für die inländischen Erzeuger ergriffen werden können¹⁾.

¹⁾ Die EU hat bisher zweimal von diesem Instrument Gebrauch gemacht. Im August 1992 für bestimmte Eisen- und Stahlprodukte aus der CSFR, sowie für saure Kirschen aus Polen und Ungarn (Costello – Laredo, 1994).

1.2.3 Ursprungsregelung der Europa-Verträge

1.2.3.1 Grundsätze

Mit den Europa-Verträgen wurden bilaterale Freihandelszonen zwischen der EU und den einzelnen MOEL (z. B. EU-Ungarn) geschaffen. Die Zollpräferenzen wurden – um Umwegimporte zu vermeiden – auf Produkte mit "Zonenursprung" beschränkt²⁾. Die Regeln, nach denen eine Ware hergestellt werden muss, um den Ursprung zu erwerben, sehen zwei Möglichkeiten vor:

- Den autonomen Ursprung, und zwar durch
 - vollständige Gewinnung und Verarbeitung (die EU gilt dabei als ein Vertragsstaat, alle anderen Länder als jeweils ein Vertragsstaat);
 - ausreichende Be- oder Verarbeitung, die insbesondere durch den Tarifsprung oder Wertzuwachs erreicht wird. Ein Tarifsprung liegt vor, wenn die Vormaterialien (ohne Ursprungseigenschaft) einer anderen vierstelligen Zolltarifnummer als das Fertigprodukt zugehören; beim Wertzuwachs ist durch ein Prozentsatzkriterium eine Mindestwertschöpfung bei der Be- und Verarbeitung vorgeschrieben.
- Ursprung durch Kumulierung, wobei nur Produkte aus den Vertragsstaaten der bilateralen Freihandelszone verwendet werden dürfen (z. T. sind geringe Toleranzmengen aus Drittstaaten zulässig) (Haberda, 1999).

Der Ursprung muss durch ein Ursprungszeugnis bestätigt werden.

Die Ursprungsregeln stellten vor allem bei einer Produktionszusammenarbeit zwischen den MOEL ein Handelshindernis dar. So war es z. B. für Ungarn nicht möglich, Vorprodukte aus Tschechien zu verwenden, wenn es zollbegünstigt in die EU exportieren wollte. Eine Produktionskooperation zwischen EU-Ländern war hingegen kein Hindernis für einen zollbegünstigten Export in die MOEL³⁾.

1.2.3.2 Paneuropäische Kumulierung

Die Einführung der paneuropäischen Kumulierung seit Anfang 1997 stellte einen wichtigen Schritt zur Überwindung von Handelshemmnissen in Europa dar. Die "Ursprungs-Präferenzzone" (preferential territory of origin) ermöglicht die ursprungsbegründende Verwendung von Vorprodukten aus allen beteiligten Ländern. Die Präferenzzone umfasst 30 Staaten: 15 EU-Mitglieder, 4 EFTA-Länder

²⁾ Diese Bestimmungen galten auch z. B. für den Handel zwischen der EU und der EFTA.

³⁾ Mit denselben Problemen war Österreich bis zum EU-Beitritt konfrontiert: Österreich konnte z. B. in die Union nicht zollfrei exportieren, wenn es Vorprodukte aus den MOEL verwendete; vgl. Stankovsky, 1995C.

(Schweiz, Norwegen, Island, Liechtenstein), MOEL 10 sowie (aufgrund der Zollunion EU-Türkei) auch die Türkei⁴⁾.

1.3 Folgen der Einbeziehung der MOEL in die Zollunion nach EU-Beitritt

Mit dem EU-Beitritt werden für die MOEL die Bestimmungen und Regeln der EU-Zollunion gelten. Folgende Bereiche werden betroffen sein:

- *Warenhandel*: Bis zum Zeitpunkt des Beitrittes wird – mit Ausnahme von Agrarprodukten – der Handel zwischen der EU und den Beitrittskandidaten frei von Zöllen u. a. Handelsbeschränkungen sein. Die letzten Übergangsbestimmungen laufen Ende 2001 aus. Handelsimpulse aus der Beseitigung traditioneller Handelshemmnisse können somit nur im Agrarhandel erwartet werden.
- *Ursprungsregeln*: Mit der Einführung der paneuropäischen Kumulierung (vgl. Abschnitt 1.2.3.2) wurde es den MOEL ermöglicht, die EU-Zollpräferenzen auch in Anspruch zu nehmen, wenn sie Vorprodukte aus anderen MOEL oder der EFTA beziehen. Die Verwendung von Vorprodukten aus anderen Drittstaaten ist aber weiterhin nicht möglich. Dies bedeutet, dass die MOEL bei EU-Exporten sich nicht auf Bezüge aus einigen Oststaaten (Ukraine, Kroatien), aber auch aus den USA bzw. dem Fernen Osten stützen können, was eine Benachteiligung gegenüber den EU-Staaten bedeutet.

Nach dem EU-Beitritt werden die MOEL Vorprodukte aus allen Drittländern ohne Beschränkung beziehen können. Eine weitere Verbesserung wird sich daraus ergeben, dass der Verwaltungsaufwand bei dem derzeit noch bestehenden Ursprungsnachweis entfallen wird.

- *Grenzkontrollen*: Die Grenzkontrollen stellen heute einen bedeutenden Kostenfaktor im Handel zwischen der EU und den MOEL dar. Ins Gewicht fallen vor allem die langen Wartezeiten an der Grenze. Die MOEL sind bei Lieferungen in die EU nicht nur gegenüber den inländischen, sondern auch gegenüber anderen innergemeinschaftlichen Anbietern benachteiligt. In der Diskussion des österreichischen EU-Beitrittes wurden die Kosten der Grenzkontrollen auf 2% bis 4% des Warenwertes geschätzt (*Sozialpartnerstellungnahme*, 1989). Die Beseitigung der Grenzkontrollen war allerdings auch innerhalb der EU – bei dem bestehenden Bestimmungslandprinzip⁵⁾ der Mehrwertsteuereinhebung – mit Kosten verbunden⁶⁾, die auch bei den MOEL

⁴⁾ Die Abkommen treten in Kraft, wenn sie vollständig von den Parlamenten der beteiligten Länder verabschiedet werden. Im August 1999 waren noch einige "Zellen" der Ursprungsmatrix nicht in Kraft: so z. B. zwischen Ungarn und Lettland und Litauen, zwischen Bulgarien und den drei baltischen Ländern sowie zwischen Slowenien und der Türkei (*Haberda*, 1999).

⁵⁾ Beim Bestimmungslandprinzip erhält die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer das Land des endgültigen Verbrauches. Die MWSt wird bei der Ausfuhr vergütet und bei der Einfuhr belastet. Beim Ursprungslandprinzip fließt die MWSt dem Erzeugerland zu.

anfallen werden. Aus gegenwärtiger Sicht gibt es nur wenig Grund zur Annahme, dass sich die EU bis zur Erweiterung auf ein Ursprungslandkonzept bei der Mehrwertsteuer einigen könnte.

- *Übernahme des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) der EU:* Mit dem Beitritt werden die MOEL den GZT der EU übernehmen. Die nationalen Tarife der MOEL sind in der Regel höher als der GZT⁷⁾. Die Zollsenkungen nach dem Beitritt werden die Zollvorteile der EU-Staaten auf den MOEL-Märkten gegenüber Drittländern ("Präferenzspanne") etwas reduzieren. Die bevorstehende WTO-Runde dürfte aber diese Unterschiede verringern. Die Beitrittskandidaten werden auch das System der Allgemeinen Zollpräferenzen der Union für die Entwicklungsländer sowie das spezielle Handelsregime für die AKP-Staaten – über dessen Neugestaltung verhandelt wird – übernehmen. Auch durch diese Anpassungen wird die Präferenzspanne der EU-Länder in den MOEL etwas reduziert.
- *Auflösung bestehender präferenzieller Abkommen der MOEL:* Die MOEL sind Teilnehmer an verschiedenen präferenziellen Zollabkommen, die mit dem Beitritt zur Union aufgelöst bzw. an die Bedingungen der Union angepasst werden müssen. Zu einem Problem könnte vor allem die tschechisch-slowakische Zollunion werden (die nach der Auflösung der CSFR zu Jahresbeginn 1993 in Kraft getreten ist), sofern beide Länder zu unterschiedlichen Zeitpunkten in die Union aufgenommen werden sollten. Betroffen wäre vor allem der Handel mit Agrarprodukten. Tschechien beantragte bei den Beitrittsverhandlungen für diese Zollunion eine Übergangsregelung.

Alle MOEL (mit Ausnahme der baltischen Staaten) sind Mitglieder der CEFTA. In dieser Freihandelszone wurden auch für Agrarwaren – allerdings mit wesentlichen Einschränkungen – die Zölle und Abgaben beseitigt. Bei einem zeitlich differenzierten Beitritt zur EU könnte es in Teilbereichen notwendig sein, Liberalisierungsmaßnahmen vorübergehend auszusetzen.

- *Wettbewerbspolitik anstelle Handelspolitik:* Die Beziehungen der Union zu den Beitrittskandidaten werden derzeit durch die Instrumente der Handelspolitik geregelt. Bei – von den Organen der Union anerkannten – Verstößen gegen den freien Wettbewerb (etwa durch Subventionen) können Antidumpingmaßnahmen angewendet werden. Die Union hat zwar gegenüber den Beitrittskandidaten von diesem Instrument nur relativ selten Gebrauch gemacht, doch stellte bereits die Androhung eines Verfahrens ein wirksames Mittel dar. Mit dem Beitritt zur EU werden die MOEL dem Wettbewerbsrecht unterliegen.

⁶⁾ Für die Niederlande wurden die Kosten der neuen Statistik im Jahre 1993 auf etwa ein Fünftel der Ersparnisse geschätzt, die sich für die Unternehmen aus der Beseitigung der Binnengrenzen ergaben (Handelsblatt, 21. April 1994).

⁷⁾ Der mittlere ungewogene Tarifsatz nach der Uruguay-Runde für Industriewaren belief sich in der EU auf 4,1%, in Tschechien auf 4,5%, in Ungarn auf 6,8%, in Polen auf 10,6% und in Rumänien auf 34,4% (OECD, 1999).

2. EU-Osterweiterung: Interessenlage und Probleme

2.1 Hintergrund

Sowohl die EU-Mitglieder als auch die osteuropäischen Beitrittswerber verknüpfen die Osterweiterung der Union mit unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Interessen. In der Diskussion spielen aber auch andere, zum Teil weit entfernte Zielsetzungen und Interessen mit hinein. Diese Fragen können sinnvoll nur vor dem Hintergrund und im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung über die Zukunft der europäischen Integration interpretiert werden.

Seit Mitte der achtziger Jahre entwickelte die EG eine eindrucksvolle Integrationsdynamik. Die erfolgreiche Süderweiterung war ein wichtiger Impuls, der zur Überwindung einer lange anhaltenden Stagnation ("Eurosklерose") beitrug. Der wichtigste Grund, weshalb die Europäische Gemeinschaft die Kraft zu einem neuen Aufbruch fand, war der offensichtliche und wachsende Rückstand gegenüber den neuen und alten Industriestaaten in Übersee. Trotz Beseitigung der Zölle entstand in der Gemeinschaft kein einheitlicher Markt, was als die Hauptursache für das Zurückbleiben im internationalen Wettbewerb gesehen wurde. Das ehrgeizige Projekt der Vollendung des EG-Binnenmarktes im Jahr 1992 – mit dem Ziel einer Verwirklichung der "Vier Freiheiten" – stützte sich auf das "Weißbuch" und die Einheitliche Europäische Akte und wurde durch den Cecchini-Report flankiert, in dem die Kosten von "Nicht-Europa" kalkuliert wurden. Die Erfolge des Binnenmarktprojekts waren Grund für neue, weitreichende Pläne einer Ausweitung und Vertiefung der Integration, deren Ergebnis eine auf drei Säulen beruhende "Europäische Union" (Vertrag von Maastricht 1992) war. Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) trat am 1. November 1993 in Kraft. Die dort vorgesehene Währungsunion wurde am 1. Jänner 1999 unter Teilnahme von 11 Ländern ("Euro-Land") verwirklicht. Zu diesem Zeitpunkt wurden die Wechselkurse der nationalen Währungen zur gemeinsamen Währung, dem Euro, festgelegt. Die nationalen Währungen verlieren Mitte 2002 ihre Gültigkeit.

Dieses Konzept der (west-)europäischen Einigung ging ursprünglich von einem geteilten Europa aus. Auf ein Ende des Kommunismus war die Gemeinschaft nicht vorbereitet. Die erste "Störung" verursachte der Beitrittsantrag Österreichs Mitte 1989. Die Aufnahme eines – damals glaubwürdig neutralen – Landes hätte unter den noch bestehenden Machtverhältnissen den europäischen Einigungsprozess zweifellos erheblich erschwert oder gar unmöglich gemacht. Die Gemeinschaft versuchte daher, Österreich – und anderen potentiellen neutralen Beitrittswerbern – die Alternative des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) unter Teilnahme der EG und der EFTA-Staaten anzubieten. Das ursprünglich attraktive Konzept erwies sich aber als nicht realisierbar – was realisierbar war, war für die EG-Beitrittskandidaten politisch nur als kurzfristige Übergangslösung zumutbar. Der EWR-Vertrag trat – nach jahrelanger Vorbereitung – zu Jahresbeginn 1994 in Kraft. Nach dem EU-Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland blieb der EWR – unter Teilnahme der EU,

Norwegens, Islands und Liechtensteins – weiter bestehen. Durch den negativen Volksentscheid Ende 1992 konnte die Schweiz nicht am EWR teilnehmen.

Die Wiedervereinigung Deutschlands war die wichtigste, unmittelbar die Gemeinschaft betreffende Folge der Ostöffnung. Sie verstärkte die Gründe für die Bemühungen um eine politische Einigung Europas und zeigte die Notwendigkeit einer Änderung des ursprünglichen Konzepts deutlich auf. Etwa zur selben Zeit stieß der europäische Einigungsprozess auf Hindernisse, insbesondere auf eine unzureichende Akzeptanz in der Bevölkerung (Dänemark, Frankreich).

Die Auflösung aller militärischen, politischen und wirtschaftlichen Bindungen des Ostblocks sowie der (vorübergehende) Verzicht der UdSSR auf Großmachtambitionen änderten die Bedingungen für die europäische Integration fundamental. Der Spielraum für die Außenpolitik der neutralen Staaten wurde erheblich vergrößert. Aber auch die Bedenken gegen die Aufnahme neutraler Länder in die Gemeinschaft verloren an Bedeutung. Österreich, Schweden und Finnland beantragten den EU-Beitritt und wurden – nach relativ kurzen Verhandlungen – mit Beginn 1995 Mitglieder der Union.

Zugleich verlangten aber die "frei" gewordenen Länder Osteuropas von der Europäischen Union nicht nur Hilfe, sondern auch "Aufnahme". Ein Beitritt zur EU wurde für sie zu einem Symbol für die "Rückkehr nach Europa". Ebenso wichtig wie wirtschaftliche Ziele (Marktzugang, Investitionskapital, technische und finanzielle Hilfe) waren für diese Länder sicherheitspolitische Anliegen.

2.2 Interessen und Probleme der EU

Die EU hat an einer engen Anbindung Osteuropas sowie an einer Stabilität und Prosperität dieser Region erhebliche politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Interessen. Wirtschaftlich steht die Erschließung und Sicherung aufnahmebereiter Märkte im Vordergrund. Auf mittlere Sicht kann ein anhaltendes Wachstum der Ostmärkte nur durch eine Wirtschaftsdynamik gewährleistet werden, wozu die Aufnahme dieser Länder in die Union maßgeblich beitragen könnte. Dank einer kräftigen Expansion des Außenhandels stellen die Beitrittswerber heute einen der wichtigsten Handelspartner der EU. Besonders intensiv ist der Warenaustausch mit den Beitrittswerbern in den an Osteuropa angrenzenden EU-Ländern. Im Jahr 1998 entfielen auf die MOEL 10 12,3% der Extra-Exporte der EU 15, im Jahr 1989 belief sich der entsprechende Anteil auf nur 3,6%⁸⁾. In Österreich stieg der Anteil der Beitrittswerber am Extra-Export von 15,5% auf 37,2%, in Deutschland von 5,7% auf 18,7%, in Italien von 2,7% auf 12,0%. Die Importanteile sind etwas geringer. Die wichtigsten Handelspartner der EU sind Polen, Tschechien und Ungarn. Die MOEL 5 in Mitteleuropa – die eine gemeinsame Grenze mit der EU haben – sind mit 80% bis 90% am Außenhandel der EU mit den MOEL beteiligt (*Übersicht 1*).

⁸⁾ Ohne Slowenien und den baltischen Ländern.

Übersicht 1: Bedeutung der zehn Beitrittswerber für den Außenhandel der EU

	1989 ¹⁾	1993 ¹⁾	1993	1998	1998	1989 ¹⁾	1993 ¹⁾	1993	1998	1998
	10 Beitrittskandidaten Anteile in % am Gesamthandel					10 Beitrittskandidaten Anteile in % am EU-Extra-Handel				
	MOEL 5 ²⁾					MOEL 5 ²⁾				
<i>EU 15</i>										
Export	1,2	2,4	2,8	4,6	3,8	3,6	6,5	7,6	12,3	10,3
Import	1,3	1,9	2,3	3,7	3,1	3,4	4,9	5,9	9,4	7,8
<i>Österreich</i>										
Export	5,0	8,8	10,3	13,4	12,3	15,5	25,4	29,7	37,2	34,0
Import	3,9	5,2	5,8	9,2	8,6	13,5	16,7	18,8	30,3	28,2
<i>Deutschland</i>										
Export	2,0	4,2	4,8	8,1	7,2	5,7	10,2	11,6	18,7	16,5
Import	2,1	4,1	4,7	7,8	7,1	5,1	9,2	10,8	17,2	15,6
<i>Italien</i>										
Export	1,0	2,5	3,3	5,3	4,1	2,7	5,9	7,6	12,0	9,3
Import	1,6	2,0	2,5	4,1	2,8	4,1	5,0	6,2	10,6	7,4

Q: OECD. - 1) Ohne Slowenien und baltische Länder. - 2) Tschechien, Slowakei, Ungarn, Polen, Slowenien.

Osteuropa wurde zu einem attraktiven Standort für Direktinvestitionen, die sowohl der Versorgung der lokalen Märkte dienen als auch als integrierte Produktionsstätten im Rahmen multinationaler Unternehmen verwendet werden. Durch Nutzung kostengünstiger Arbeitskräfte in Osteuropa kann die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und der Dienstleistungsanbieter gestärkt werden.

Zu den wichtigsten Zielsetzungen der Union zählt, einer politischen Destabilisierung in (Teilen) Osteuropas zuvorzukommen, die bei einem anhaltenden wirtschaftlichen Niedergang der Region kaum zu vermeiden wäre. Auch ein unerwünschter und schwer kontrollierbarer Migrationsdruck aus Osteuropa kann nur durch eine Verringerung der Wohlstandsunterschiede zwischen den beiden Teilen des Kontinents bewältigt werden.

In einer weiteren Perspektive kann die erfolgreiche Integration Osteuropas als eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg der Union im globalen Wettbewerb gesehen werden.

Die Probleme einer Osterweiterung aus der Sicht der EU-Mitglieder können in folgende Bereiche zusammengefasst werden:

- Hohe Kosten, die politisch unzumutbar sein könnten;

- Die Notwendigkeit einer zu schnellen Strukturanpassung, insbesondere in sensiblen Bereichen: hiezu zählt die Frage der freien Bewegung der Arbeitskräfte in der Union sowie die Landwirtschaft;
- Die Aufrechterhaltung der Funktionalität und der Fähigkeit zur Weiterentwicklung der Union, die folgende Aspekte einschließt:
 - Funktionsfähigkeit der Organe der Gemeinschaft nach der Erweiterung;
 - Anwendung der Regeln und Verfahren des Binnenmarktes in den neuen Beitrittsländern;
 - Folgen für die Sicherheitspolitik. Im Vordergrund steht dabei die innere Sicherheit, die seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam zu einer der Säulen der Europäischen Union wurde. Der Aspekt der äußeren Sicherheit verlor nach der Aufnahme von Ungarn, Polen und Tschechien in die NATO (Mai 1999) etwas an Bedeutung.

In der EU setzte sich – nach anfänglichem Zögern – die Auffassung durch, dass insgesamt die Vorteile der Osterweiterung größer als die Kosten und Risiken sind. Dazu trug zweifellos auch die Einsicht bei, dass viele, insbesondere die indirekten Kosten (z. B. jene der Strukturanpassung), eine unausweichliche Folge der Wiedereingliederung Osteuropas in die internationale Arbeitsteilung sind und somit auch ohne EU-Beitritt anfallen würden. Als formaler Wendepunkt kann der EU-Gipfel in Kopenhagen gelten.

Probleme ergeben sich aber aus der ungleichen Verteilung der Vor- und Nachteile (Gewinne und Kosten) der Osterweiterung innerhalb der Union. Dies gilt sowohl für die zeitliche und regionale Dimension als auch für verschiedene Branchen und Berufszweige. In dem Geflecht der Interessenkonflikte lassen sich dennoch einige Linien erkennen: Die Nachbarstaaten der Beitrittskandidaten haben ein größeres politisches Interesse an einer Stabilisierung der Region als weiter entfernte Länder, sie sind aber auch viel stärker einem Migrationsdruck ausgesetzt. Wirtschaftlich fortgeschrittene EU-Länder sehen in Osteuropa größere Marktchancen und erwarten sich weniger Ostkonkurrenz als jene EU-Staaten, die einfache Produkte anbieten. EU-Staaten mit niedrigem Einkommen (bzw. einer hohen subventionsintensiven Agrarquote) wehren sich gegen eine Verringerung der Unterstützung aus EU-Mitteln, sie sprechen sich für eine Aufstockung des EU-Haushaltes im Falle einer Osterweiterung oder für die Ausklammerung kostenintensiver Bereiche aus. EU-Nettozahler befürworten eine spürbare Reform der Agrar- und Strukturpolitik. Ein spezielles Problem ergibt sich daraus, dass eine Osterweiterung das Gewicht kleinerer Nationen bei der Abstimmung in den EU-Organen erheblich verstärken würde.

Die Auseinandersetzungen über die Osterweiterung wurden auf das schwer durchschaubare Gebiet der Bedingungen und des Zeitprofils der Aufnahme (Übergangsbestimmungen) verlagert. Lange Übergangsfristen stellen nur Scheinlösungen dar. Als großteils scheinheilig können Argumente bezeichnet werden, wonach eine schnelle Aufnahme in die Union die Oststaaten schädigen würde, da sie einen Schutz des heimischen Marktes brauchen. Aufgrund der Europa-Verträge müssen diese Länder ohnehin alle Schutzbestimmungen spätestens bis zum Jahr 2002 abbauen. Ein

Vergleich mit dem wirtschaftlichen Kollaps von Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung ist insofern irreführend, da die ostdeutsche Wirtschaft von einem Tag auf den anderen die westdeutschen Löhne übernehmen musste und nicht das Wechselkursinstrument benutzen konnte.

Die unterschiedlichen Positionen zur Osterweiterung spiegeln aber nicht nur die wirtschaftlichen und politischen Interessen der Beteiligten wider. Eine wichtige Rolle spielen auch die Zielvorstellungen in Bezug auf die "Finalität" der Union. Im Prinzip wird durch jede Erweiterung – erst recht um Problemländer – der Prozess der Vertiefung der politischen Integration erschwert. Dementsprechend sind die Befürworter des "Bundesstaates" meistens im Lager der Gegner einer baldigen Osterweiterung zu finden, die Gegner eines europäischen "Staatenbundes" wollen hingegen durch die Osterweiterung den europäischen Zug auf ihre Geleise bringen.

Alternativen zum EU-Beitritt, z. B. Aufnahme in die EFTA bzw. in den EWR (Stehn, 1994) bzw. die Schaffung einer globalen Freihandelszone in Europa (Baldwin, 1994A) werden heute kaum mehr diskutiert. Von osteuropäischer Seite wurden diese Ansätze als ein "Abschieben" auf ein Nebengleis, bestenfalls als ein Umweg empfunden und prinzipiell abgelehnt (vgl. z. B. Inotai, 1995).

2.3 EU-Beitritt aus der Sicht Osteuropas

Alle MOEL wünschen sich einen Beitritt zur EU. Dies wird auch durch Umfragen bestätigt. Die Diskussion über die Beziehung zur Europäischen Union fand in mehreren Wellen statt. In der ersten, nur wenig reflektierten Phase, wurde der EU-Beitritt als ein Mittel zur Lösung aller Probleme (einschließlich einer schnellen Hebung des Lebensstandards) gesehen. Die deutsche Wiedervereinigung hat dabei zweifellos als Vorbild gewirkt. Einige südeuropäische Länder befinden sich noch heute auf dieser Stufe, was auch am außergewöhnlich hohen Zustimmungsgang zu einem EU-Beitritt abzulesen ist.

Die EU ist der mit Abstand wichtigste Handelspartner der MOEL. Die schnelle Umorientierung des Außenhandels von Ost nach West war eines der tragenden Elemente der wirtschaftlichen Transformation nach dem politischen Umbruch im Jahr 1989. Im Jahr 1989 war die EU nur mit 33,0% an den Exporten der MOEL 10 beteiligt, 1998 mit 64,6%; der Importanteil stieg von 36,5% auf 61,7%. Der Warenaustausch der MOEL 10 untereinander machte 1998 14,1% der Exporte und 9,4% der Importe dieser Länder aus. In einer erweiterten Union wird – bei einer statistischen Betrachtung – in den MOEL etwa 70% bis 80% des Außenhandels aus dem Intrahandel bestehen. Der Anteil von Russland ist relativ groß in den baltischen Ländern, bei den Importen auch in der Slowakei und Bulgarien (Übersicht 2).

Übersicht 2: Bedeutung der EU für den Außenhandel der zehn Beitrittswerber

	EU		MOEL 5	MOEL 10	Russland	Restliche	
	1989	1993	1998	1998	1998	Länder	
	Anteile am Gesamtexport bzw. -import in %						
<i>Export</i>							
Ungarn	33,5	57,9	72,9	6,4	9,5	2,9	14,7
Polen	39,6	69,3	68,3	6,7	9,8	5,7	16,2
Tschechische Republik	(31,2) ¹⁾	55,5	64,2	19,1	20,9	2,5	12,4
Slowakische Republik	(31,2) ¹⁾	29,6	55,7	31,4	32,9	1,9	9,5
Slowenien	-	61,6	65,5	6,0	7,0	2,6	24,9
MOEL 5	34,0 ²⁾	58,0	66,7	12,7	15,0	3,4	14,9
Rumänien	31,1	41,4	64,6	4,4	5,4	1,0	29,0
Bulgarien	21,4	48,0	51,5	3,8	5,6	5,7	37,3
Estland	-	48,3	55,1	0,9	15,0	13,3	16,6
Litauen	-	67,2	38,0	3,9	17,8	16,5	27,7
Lettland	-	32,1	56,6	2,6	14,6	12,1	16,8
MOEL 10	33,0 ³⁾	55,7	64,6	11,0	14,1	4,2	17,1
<i>Import</i>							
Ungarn	39,1	54,6	64,1	6,1	7,1	6,5	22,4
Polen	42,2	64,8	65,9	6,0	6,8	5,0	22,2
Tschechische Republik	32,7 ¹⁾	51,1	63,4	12,6	12,8	5,5	18,3
Slowakische Republik	32,7 ¹⁾	27,9	50,1	23,9	24,2	10,4	15,3
Slowenien	-	62,1	69,4	6,7	7,8	1,8	21,0
MOEL 5	36,1 ²⁾	55,9	63,5	8,8	9,5	5,9	21,1
Rumänien	6,5	45,3	57,9	8,8	9,2	9,0	23,9
Bulgarien	40,4	43,3	46,1	4,5	5,7	20,6	27,6
Estland	-	60,4	60,1	2,5	6,3	11,1	22,5
Litauen	-	50,5	47,2	9,0	12,6	21,1	19,0
Lettland	-	27,0	55,3	6,1	19,4	11,8	13,6
MOEL 10	36,5 ³⁾	54,8	61,7	8,3	9,4	7,5	21,4

Q: DOT. - 1) Ehemalige CSFR. - 2) Ohne Slowenien. - 3) Ohne Slowenien und baltische Länder.

Seit der Öffnung der Beitritts-Perspektive sowie der Festlegung der Aufnahmebedingungen werden in den Reformländern in Ost-Mitteleuropa die Vor- und Nachteile eines EU-Beitrittes ernsthaft diskutiert. Die Mitgliedschaft in der EU wird zunächst als ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der äußeren Sicherheit gesehen, vor allem in Ländern, die nicht in die NATO aufgenommen wurden. Die wirtschaftlichen Vorteile werden hingegen differenziert gesehen. Von der Bevölkerung wird erwartet, dass eine enge Anbindung an die EU für private Unternehmen und auch für das Ausbildungssystem Vorteile bringen wird, für die Landwirtschaft und für schlecht bezahlte Arbeit hingegen Nachteile (*EU-Commission, 1995A*). Es gibt einen nicht zu vernachlässigenden Widerstand gegen den EU-Beitritt, vor allem in der Agrarbevölkerung. Auch die mit dem EU-Beitritt zusammenhängende Einschränkung der Souveränität spielt in der politischen Diskussion einiger MOEL eine Rolle. Umfragen zeigen, dass in den Beitrittskandidaten die Mehrheit der Bevölkerung für den Beitritt ist, der Anteil der Befürworter geht aber zurück.

Die Argumente für und gegen den EU-Beitritt – im Vergleich zur gegenwärtigen Situation des Freihandels für Industriewaren auf Grundlage der Europa-Verträge – können in weiten Bereichen mit jenen in der österreichischen EU-Beitrittsdiskussion verglichen werden⁹⁾. Zu den wichtigsten wirtschaftlichen Vorteilen des Beitrittes zählen:

- Einbeziehung in das Agrarsystem der EU und Zugang zu den Agrarmärkten;
- Finanzielle Unterstützung aus den Strukturfonds;
- Freie Bewegung von Arbeitskräften und Dienstleistungen. Die Beschäftigungsmöglichkeit in der EU wird den MOEL Transfereinkommen bringen und den Arbeitsmarkt entlasten. Bei temporären Arbeitsverhältnissen wird die Akkumulation des Humankapitals unterstützt. Nachteilig könnte sich ein "brain drain" auswirken. In diesem Bereich sind längere Übergangsfristen zum Schutz der EU zu erwarten;
- Beseitigung von Grenzkontrollen und somit Kostensenkung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit;
- Vorteile durch eine Verschärfung des Wettbewerbs;
- Die Wirtschaftsbeziehungen zur EU werden nicht mehr aufgrund der Bestimmungen der Handelspolitik, sondern der Wettbewerbspolitik geregelt: Die Mitgliedsländer werden nicht mehr der bedingten Protektion (Antidumpingbestimmungen, Anrufung von Schutzklauseln) ausgesetzt;
- Mitwirkung an den Entscheidungsprozessen der Union;

⁹⁾ Die Lage in Osteuropa ist mit der Situation in Österreich vor dem Inkrafttreten des EWR vergleichbar; die Europa-Abkommen enthalten nur einige Elemente der engen Assoziierung des EWR.

- Uneingeschränkte Teilnahme an den Technologieprogrammen der Union;
- Gleichberechtigte Teilnahme an den öffentlichen Ausschreibungen der Union.

Mit den wirtschaftlichen Vorteilen zumindest gleichwertig sind aber die sicherheitspolitischen und die politischen Argumente (Teilnahme an den Abstimmungsprozessen der EU).

Die Verpflichtung der MOEL spätestens zum Beitritt die Gesetze und Institutionen der Union ("acquis communautaire") zu übernehmen, ist oft mit hohen Anpassungskosten verbunden. Zumindest kurz- und mittelfristig ergeben sich daraus für die MOEL Nachteile. Langfristig wird sich aber auf jeden Fall die Verbesserung der Rahmenbedingungen positiv auswirken.

Die vollständige Beseitigung von Marktzutrittsbarrieren für Dienstleistungen könnte den MOEL vor allem im Bereich hochwertiger Dienste erhebliche Probleme verursachen, da sie in diesem Bereich oft nur unzureichend wettbewerbsfähig sind.

Vor allem in den MOEL mit einem hohen Anteil der Agrarbevölkerung, bereitet der Übergang zur GAP Sorgen. In den an die EU angrenzenden Ländern wird der "Ausverkauf" des landwirtschaftlich genutzten Bodens befürchtet. Die Auswirkungen werden von Übergangsbestimmungen abhängen, deren Gestaltung im Augenblick noch völlig offen ist.

3. Von der Assoziation zum Beitritt: Wichtige Wegmarken

Die Union war seit dem Umbruch 1989 um eine enge politische und wirtschaftliche Anbindung Osteuropas bemüht, dem Wunsch nach einer Aufnahme stand sie aber zunächst reserviert gegenüber. Die Präambel der Europa-Verträge enthält zwar eine Beitrittsoption, die festhält, dass das assoziierte Land die Mitgliedschaft anstrebt, und dass die Europa-Abkommen bei der Verwirklichung dieses Ziels hilfreich sein werden. Eine Aufnahme auch zuzusagen, war aber die Gemeinschaft zunächst nicht bereit.

3.1 EU für Osteuropa offen: ER in Kopenhagen (1993)

Der Europäische Rat in *Kopenhagen* im Jahr 1993 brachte in der Beitrittsfrage eine Wende. Den assoziierten Ländern in Ost-Mitteleuropa wurde eine Aufnahme zugesagt, sofern sie den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachkommen können und die Bedingungen erfüllen¹⁰).

¹⁰) Die Bedingungen für die Aufnahme in die Gemeinschaft wurden zum ersten Mal vom Europäischen Rat in Edinburgh im Jahr 1992 genannt.

Bedingungen für die Aufnahme in die EU

" . . . die assoziierten ostmitteleuropäischen Länder, die dies wünschen, (können) Mitglieder der Europäischen Union werden. Der Beitritt kann erfolgen, sobald ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen."

Bedingungen sind:

- Institutionelle Stabilität,
- Funktionsfähige Marktwirtschaft,
- Die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten,
- Die 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.

Q: Europäischer Rat in Kopenhagen, Juni 1993.

Als erstes osteuropäisches Land beantragte Ungarn im April 1994 den EU-Beitritt. In den nächsten zwei Jahren schlossen sich auch die anderen MOEL diesem Schritt an. Nach dem am 10. Juni 1996 überreichten Ansuchen Sloweniens liegen nun Beitrittsgesuche von allen zehn assoziierten Oststaaten vor (vgl. Kasten Seite 2).

Zu den Beitrittswerbern zählt ferner Zypern, dessen Ansuchen von der Kommission positiv bewertet wurde. Ein ernstes Problem stellt allerdings die Teilung der Insel in einen griechischen und türkischen Teil dar. Malta zog nach den Wahlen im Herbst 1996 seinen aus dem Jahr 1990 stammenden Beitrittsantrag zurück, im September 1999 reaktivierte es ihn aber. Auch in diesem Fall empfahl die Kommission die Aufnahme von Verhandlungen. Das Ansuchen der Türkei wurde von der EU bisher nicht akzeptiert.

3.2 Vorbereitung der MOEL auf den Beitritt

Zu den schwierigsten Aufgaben der Transformation Osteuropas zählt der Aufbau von Institutionen und Mechanismen, die für eine funktionierende Marktwirtschaft – und somit auch für eine Teilnahme an der EU – notwendig sind. Die EU beschloss daher als einen der ersten Schritte zur Vorbereitung für eine Aufnahme, die assoziierten Oststaaten beim Aufbau der Institutionen und bei der Annäherung der Rechtsvorschriften zu unterstützen.

3.2.1 Die "Heranführungsstrategie" (1994)

Der Europäische Rat in Korfu ersuchte im Juni 1994 die Kommission, sobald wie möglich konkrete Vorschläge zur Vorbereitung der Beitrittskandidaten auf die Aufnahme vorzulegen. Diesem Auftrag folgend, legte die Kommission das als "Strategiepapier"¹¹⁾ bezeichnete Dokument vor. Das Strategiepapier enthält folgende Punkte:

- Schaffung eines Rahmens für vertiefte Beziehungen;
- Schaffung eines geeigneten rechtlichen und institutionellen Umfelds für die wirtschaftliche Integration;
- Förderung des Handels;
- Makroökonomischer und struktureller Wandel.

Auf dieser Grundlage beschloss der Europäische Rat in Essen im Dezember 1994 eine umfassende "Heranführungsstrategie" für die Länder Mittel- und Osteuropas im Vorfeld des Beitritts. Diese Strategie stützte sich auf zwei Hauptinstrumente: die bilateralen Europa-Abkommen und die strukturierten Beziehungen zwischen den assoziierten Ländern und den Institutionen der Europäischen Union, durch die ein multilateraler Rahmen für einen verstärkten Dialog und für Konsultationen geschaffen wird.

3.2.2 Die "Vorbereitungsstrategie" (EU-Weißbuch 1995)

Die Ausarbeitung eines "Weißbuches" über die Annäherung der Rechtsvorschriften wurde im Strategiepapier vorgeschlagen. Das Weißbuch "Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union" wurde von der EU-Kommission am 3. Mai 1995 (Teil I: Politikdokument) bzw. am 10. Mai (Teil II: Anhang) verabschiedet und vom Europäischen Rat in Cannes (26. bis 27. Juni 1995) zustimmend zur Kenntnis genommen.

Das Weißbuch enthält ein Programm für die Erfüllung von Binnenmarktverpflichtungen, das von den assoziierten Staaten befolgt und von der Union überwacht werden kann. Es wird nicht Gegenstand von Beitrittsverhandlungen sein, die das gesamte Feld des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaftspolitiken abdecken werden und in denen auch etwaige Übergangsbestimmungen geregelt werden. Das Weißbuch konzentriert sich auf den Binnenmarkt. Es ist in sechs Kapitel und einen Anhang gegliedert:

¹¹⁾ EU-Kommission, 1994A, 1994B.

Weißbuch "Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union"

In Kapitel 2 ("Der Binnenmarkt und die Heranführungsphase") werden die wesentlichen Merkmale des Binnenmarktes (die "Vier Freiheiten") dargestellt. Gezeigt wird, wie mit Hilfe des Gemeinschaftsrechts verschiedene Arten von Hindernissen für die Freizügigkeit abgebaut werden. Eingegangen wird auf die fundamentale Rolle der Wettbewerbspolitik im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt. Die Binnenmarktgrundsätze sind im Prinzip einfach, aber die Regeln und Strukturen sind kompliziert. Sie bauen die dem freien Verkehr entgegenstehenden Schranken ab, stellen sicher, dass andere wichtige Ziele des "ordre public" nicht außer Acht gelassen werden, verhindern das Entstehen neuer Hemmnisse und gewährleisten, dass weder der Staat noch private Einrichtungen kurzfristige oder selbstbezogene Maßnahmen treffen, die den fairen und aktiven Wettbewerb beeinträchtigen.

In Kapitel 3 ("Die Binnenmarktvorschriften der Gemeinschaft") werden die Sektordarstellungen des Anhangs näher erläutert. Sie sind auf den Binnenmarkt beschränkt und beschreiben nicht den ganzen erreichten Integrationsstand der Union. Obwohl ein Beitritt zur Union nur bei Übernahme des gesamten Gemeinschaftsrechts möglich ist, wurde eine Reihenfolge für die Rechtsangleichung vorgeschlagen. In jedem einzelnen Bereich wurden die zentralen Maßnahmen als Stufe I gegenüber den übrigen einschlägigen Bestimmungen (Stufe II) hervorgehoben.

Die wichtigste Aufgabe der assoziierten Länder bei der Übernahme der Binnenmarktvorschriften liegt nicht in der Angleichung der Rechtstexte, sondern in der Schaffung der administrativen und gesellschaftlichen Voraussetzungen dafür, dass die Vorschriften auch wirklich greifen. Dieser komplexe Prozess erfordert den Aufbau oder die Anpassung der erforderlichen Institutionen und Strukturen.

Auch die Landwirtschaft ist wegen des Umfangs der Vorschriften und wegen ihrer Rolle für die Wirtschaft vieler MOEL von großer Bedeutung. Zahlreiche Aspekte der Agrarpolitik und viele einschlägige Vorschriften wurden aber im Weißbuch nicht erfasst, da sie eher auf die Marktstützung abzielen als auf den freien Warenverkehr. Auch wenn sich die Stützung der Landwirtschaft auf den Binnenmarkt für landwirtschaftliche Erzeugnisse auswirkt, ist sie für die Verwirklichung und die Sicherung des freien Warenverkehrs nicht von wesentlicher Bedeutung.

In Kapitel 4 ("Die Situation in den Ländern Mittel- und Osteuropas") wird die Lage in den MOEL unter dem Gesichtspunkt der Rechtsvorschriften und Strukturen beschrieben. Alle assoziierten Länder unternehmen ernsthafte Anstrengungen, um in abgestimmter Weise die Annäherung und Umsetzung voranzubringen, vor allem im Binnenmarktbereich. Die Union muss ihre technische Hilfestellung ausbauen, mit der sie die Vorbereitung der MOEL auf die Integration in den Binnenmarkt unterstützen will.

In Kapitel 5 ("Fachliche technische Hilfe") wird erläutert, dass die Hilfe, welche die Union in den MOEL leisten wird, um sie bei der Vorbereitung auf den Binnenmarkt zu unterstützen, u. a. folgende Maßnahmen umfassen könnte: – Schaffung einer zentralen Anlaufstelle ("one stop shop") innerhalb der Union, bei der Hilfe für spezifische Probleme im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften und ihrer Anwendung beantragt werden kann; – juristische und technische Beratung über das Rechtssystem der Union sowie die Auslegung der EU-Rechtsvorschriften bei der Ausarbeitung der nationalen Rechtsvorschriften für die einzelnen Bereiche; – Informationen über die Um- und Durchsetzungsmechanismen in den Mitgliedstaaten und Erfahrungen aus erster Hand über die Funktionsweise dieser Mechanismen durch Teilnahme an Austauschprogrammen; – Zugang zu administrativen, sprachlichen und fachlichen Ausbildungsangeboten; – Informationen über die Funktionsweise des Binnenmarktes für die Wirtschaftsteilnehmer in bestimmten Sektoren und für die breite Öffentlichkeit.

Zu den wichtigen Neuerungen des Weißbuches zählt das Projekt eines "Amtes für den Informationsaustausch über technische Hilfe" (TAIEX, Technical Assistance Information Exchange Office). Es wurde im Rahmen eines länderübergreifenden Phare-Programms errichtet. Die von diesem Amt angebotene Unterstützung bezieht sich auf die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, deren Umsetzung in innerstaatliches Recht, die Rechtsterminologie, die Übersetzungen sowie Ausbildungs- und Austauschmaßnahmen einschließlich kurzer Praktika in den Kommissionsdienststellen und entsprechenden Einrichtungen in den Mitgliedstaaten.

Mit diesem Amt wurde eine Anlaufstelle für Anträge auf Unterstützung durch fachliche Beratung geschaffen. Das Amt soll die Beratung über die Rechtsvorschriften und Anwendungsstrukturen erleichtern. Zu diesem Zweck wurde durch ein Phare-Rahmenübereinkommen ein Netz aus Experten der Kommission und der Mitgliedstaaten mit einschlägigen Erfahrungen in den verschiedenen Politikbereichen geschaffen. Um die erforderliche Transparenz zu gewährleisten und Überschneidungen zu vermeiden, wurde eine Datenbank mit Informationen der Kommission, Mitgliedstaaten, assoziierten Länder und privater Einrichtungen aufgebaut, die allen beteiligten Parteien zugänglich ist.

In Kapitel 6 ("Schlussfolgerungen") werden die Vorteile aufgezählt, die eine Umsetzung des Weißbuchs erwarten lässt, und die Maßnahmen beschrieben, die die Kommission, die assoziierten Länder und Mitgliedstaaten ergreifen müssen. Die EU erwartet, dass die assoziierten Länder u. a. einen Koordinator für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlungen des Weißbuchs ernennen, sowie nationale Arbeitsprogramme für die Umsetzung dieser Empfehlungen ausarbeiten.

Das Weißbuch markiert den Beginn eines Prozesses und soll den assoziierten Ländern als Leitfaden für die Anpassung ihrer rechtlichen Strukturen dienen, damit ihnen die Teilnahme am Binnenmarkt möglich wird. Die Angleichung an die Binnenmarktvorschriften ist jedoch von einem Beitritt zur Union zu unterscheiden, der die Übernahme des gesamten "acquis communautaire" voraussetzt.

Mit dem Weißbuch soll auch der Handel erleichtert werden, da es günstige Voraussetzungen für den Abschluss von Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsprüfungen schafft, die nach bewährten Industrienormen durchgeführt werden. Ziel ist die gegenseitige Anerkennung von Zertifikaten, Konformitätszeichen und Prüfberichten der für Industrienormen zuständigen Stellen in den assoziierten Ländern und der Union.

Ein umfangreicher Anhang (300 Seiten) enthält eine nach 23 Bereichen geordnete Analyse der zentralen Elemente des einschlägigen Gemeinschaftsrechts. Dabei werden der Zweck und die Entwicklung der Rechtsvorschriften erläutert, die für ihre Umsetzung und Durchsetzung erforderlichen Strukturen beschrieben, und eine zeitliche Abfolge für die Rechtsangleichung in den einzelnen Bereichen empfohlen.

3.3 Beitrittsverhandlungen verbindlich zugesagt: ER in Madrid (1995)

Dem Europäischen Rat *in Madrid* am 15. Dezember 1995 lag ein Bericht der "Reflexionsgruppe"¹²⁾ vor, der als Grundlage für die im Maastricht-Vertrag vorgesehene Regierungskonferenz dienen sollte. Der Bericht behandelte folgende Themen: der Bürger und die EU, Vorbereitung der EU auf die Erweiterung (Institutionen, Verfahren und Politiken) und Aktionsfähigkeit der EU nach außen (GASP, Europäische Sicherheitspolitik). Die Vorschläge haben eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit der EU sowie die Schaffung von Bedingungen zum Ziel, um die internen und externen Herausforderungen bewältigen zu können.

Der ER in Madrid fasste wichtige Beschlüsse in Bezug auf die Aufnahme osteuropäischer Länder. Er beauftragte die Kommission, sobald als möglich Stellungnahmen ("Avis") zu allen Beitrittsanträgen auszuarbeiten. Zur Vorbereitung des "Avis" übergab die EU-Kommission im April 1996 neun Ländern sowie (informell) auch Slowenien einen etwa 160 Seiten langen Fragebogen mit mehreren tausend Fragen, die innerhalb von sechs Monaten beantwortet werden mussten. Der Fragebogen betraf insgesamt 23 für den Binnenmarkt relevante Bereiche, z. B. Finanzdienste, Auswirkungen des Beitritts zur Zollunion, Beschäftigung und sozialen Dialog.

Die Kommission wurde ferner beauftragt, folgende Dokumente vorzulegen:

- Ein Grundsatzpapier ("Impact Study"), in dem die Auswirkungen der Erweiterung auf die einzelnen gemeinsamen Politiken der Union, insbesondere auf die Agrar- und Strukturpolitik untersucht werden sollen;
- Eine detaillierte Analyse der Methoden für die Erstellung der Haushalte der Union nach dem Jahr 1999, die die vom Europäischen Rat in Edinburgh angenommenen Regeln ersetzen sollen;

¹²⁾ Der Bericht bestand aus den Teilen: I. Strategie für Europa, II. Kommentierte Agenda.

- Eine Analyse der möglichen Übergangsbestimmungen und zeitlichen Ausnahmeregelungen für die einzelnen Beitrittswerber.

Der Europäische Rat in Turin (März 1996) sprach sich ferner dafür aus, die Beitrittsverhandlungen mit den osteuropäischen Ländern gleichzeitig mit den Verhandlungen mit Zypern, d. h. sechs Monate nach Abschluss der Regierungskonferenz zu beginnen.

Wichtige Schritte der EU-Osterweiterung

Seit 1992	Europa-Verträge mit MOEL 10
Juni 1993 (ER Kopenhagen)	EU-Beitritt der MOEL möglich
Juni 1994 (ER Korfu)	Vorbereitungsstrategie angefordert
Sommer 1994	"Strategiepapier" der EU-Kommission
Dezember 1994 (ER Essen)	Heranführungsstrategie für die MOEL, "strukturierter Dialog"
Mai 1995	Weißbuch über den Rechtsrahmen in den MOEL
Juni 1995 (ER Cannes)	Weißbuch verabschiedet, erstes Treffen mit Regierungschefs der MOEL
Dezember 1995 (ER Madrid)	Verhandlungen mit den MOEL beginnen
März 1996 (ER Turin)	6 Monate nach Ende der EU-Regierungskonferenz
bis Juni 1997 (ER Amsterdam)	EU-Regierungskonferenz (IGC)
Juli 1997	Entwurf des "Vertrags von Amsterdam"
Dezember 1997 (ER Luxemburg)	Die Kommission legt dem Europäischen Parlament die Agenda 2000 vor
März 1998	Beitrittsprozess festgelegt
1. Mai 1998	Beitrittsprozess eröffnet
10. November 1998	Vertrag von Amsterdam tritt in Kraft
November 1998	Beitrittsverhandlungen mit MOEL 5 beginnen (Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien, Estland)
März 1999 (ER Berlin)	1. Fortschrittsbericht
Oktober 1999	Kompromiss zu Vorschlägen der Agenda 2000
Dezember 1999 (ER Helsinki)	2. Fortschrittsbericht
	Beitrittsverhandlungen mit Slowakei, Lettland, Litauen Bulgarien, Rumänien Anfang 2000 zugesagt

3.4 Reformen der Union: Der Vertrag von Amsterdam

Die EU-Regierungskonferenz (IGC) wurde vom Europäischen Rat am 29. März 1996 in Turin eröffnet und durch laufende Beratungen, insbesondere durch monatliche Treffen der Außenminister fortgesetzt. Wichtige Weichenstellungen stellten die Tagungen des ER am 5. Oktober 1996 sowie 13./14. Dezember 1996 in Dublin sowie am 23. Mai 1997 in Nordwijk dar. Auf der Tagung des ER von Amsterdam einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Union am 18. Juni 1997 auf den "Entwurf des Vertrags von Amsterdam".

Dieses Abkommen wurde am 2. Oktober 1997 von den Außenministern unterzeichnet. Es trat nach dem Abschluss der Ratifikationsverfahren am 1. Mai 1999 in Kraft¹³⁾.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden innerhalb von etwa 10 Jahren bereits zum dritten Mal die Grundlagen der EG/EU geändert¹⁴⁾.

Folgende vier Ziele wurden mit dem Vertrag angestrebt:

- Beschäftigungspolitik und Bürgerrechte zu einem zentralen Anliegen der EU machen;
- Die noch bestehenden Hindernisse für die Freizügigkeit zu beseitigen und die innere Sicherheit zu erhöhen;
- Die Stellung Europas in der Welt zu verstärken;
- Die Institutionen im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung effizienter zu gestalten.

Während der Vertrag in vielen Bereichen wichtige Neuerungen bringt, konnte in einigen zentralen Anliegen – der Größe der Kommission, der Änderung der Stimmverteilung im Rat sowie der Bestimmung von Bereichen mit Mehrheitsentscheidungen – keine Einigung erzielt werden. Dieses Versäumnis gab zu erheblicher Kritik Anlass und führte auch zur Forderung von drei Ländern (Belgien, Frankreich, Italien), vor Neuaufnahmen in die Union erst die institutionellen Probleme zu lösen.

In Bezug auf die vorliegenden Beitrittsansuchen wurde in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des ER von Amsterdam festgehalten, "dass mit dem erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz der Weg jetzt dafür frei ist, um im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Madrid den Erweiterungsprozess einzuleiten."

¹³⁾ Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde auch der bisherige Vertrag über die Europäische Union und über die Europäische Gemeinschaft – die im Laufe der Jahre mit jeder Abänderung immer komplexer wurden – vereinfacht und neu kodifiziert. Die einzelnen Artikel wurden neu nummeriert.

¹⁴⁾ Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) trat 1986 in Kraft, der Vertrag von Maastricht 1993.

3.5 Agenda 2000: Vorbereitung der Union auf die Erweiterung

3.5.1 Von der Vorlage zur Verabschiedung

Den Aufforderungen des Europäischen Rates von Madrid entsprechend legte die Kommission dem Europäischen Parlament am 16. Juli 1997 die Mitteilung Agenda 2000 vor, die Vorschläge zur Reform der Agrar- und Strukturpolitik, einen Finanzierungsrahmen für die Union in den Jahren 2000/2006 unter Berücksichtigung der Erweiterung und Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen der MOEL 10 enthält.

Nach grundsätzlicher Genehmigung durch den ER in Luxemburg (Dezember 1997) brachte die Kommission am 18. März 1998 eine "Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament über die Erstellung einer neuen finanziellen Vorschau für den Zeitraum 2000/2006" – mit zum Teil revidierten Daten – ("Legislativpaket") ein¹⁵⁾ (EU-Commission, 1998B).

Der ER in Berlin einigte sich am 24. März 1999 in einem politischen Kompromiss – in welchem die Vorschläge der Agenda neuerlich revidiert wurden.

3.5.2 Bedeutung der Agenda 2000

In der Agenda 2000 wurden die *Perspektiven* für die Entwicklung der Europäischen Union und ihrer Politik nach der Jahrtausendwende, die horizontalen Fragen der *Beitrittsproblematik* sowie der *Finanzrahmen* nach dem Jahr 2000 vor dem Hintergrund einer erweiterten Union dargestellt.

Im Vergleich zu den früheren Finanzpaketen spielt in der Agenda 2000 die Erweiterung eine weit-aus größere Rolle. Die Beitrittskandidaten sind unterschiedlicher und ohne Ausnahme künftige Nettoempfänger. Die Reformen der Union wie die Integration der neuen Mitgliedstaaten ebenso müssen – nicht zuletzt im Hinblick auf die Budgetkonsolidierung in den EU-Ländern in Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion – in einem äußerst strengen Finanzrahmen verwirklicht werden.

Die Zahl der Beitrittskandidaten und das damit verbundene große wirtschaftliche und soziale Gefälle allein stellen die Europäische Union vor große institutionelle und politische Herausforderungen. Die Bevölkerung der Union könnte um mehr als ein Viertel auf nahezu 500 Mio. anwachsen, das BIP jedoch nur um knapp 5%. 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.

¹⁵⁾ Die Finanzierungsvorschläge wurden von der ursprünglichen Preisbasis 1997 auf Preisbasis 1999 umgestellt.

3.5.3 Gliederung der Agenda 2000

Die Agenda 2000 besteht aus zwei Bänden sowie Stellungnahmen zu den zehn Beitrittsanträgen.

Band I ("Eine stärkere und erweiterte Union") ist in drei Teile gegliedert: Im *ersten Teil* wird die *Entwicklung der Politik der Europäischen Union* in den verschiedenen Bereichen beschrieben. Auf der Grundlage des Vertrags von Amsterdam müssen politische Entscheidungen getroffen werden, mit welchen die Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum und dauerhafte Beschäftigung in der Gemeinschaft geschaffen werden. Im Vordergrund stehen dabei bessere allgemeine und berufliche Bildung, moderne Beschäftigungsformen und -bedingungen sowie bessere Lebensbedingungen. Schließlich wird eine Antwort auf die Frage gesucht, wie die Außenbeziehungen der Union kohärenter und effizienter gestaltet werden können.

Im *zweiten Teil* ("*Die Erweiterung als Herausforderung*") werden die wichtigsten Schlussfolgerungen aus den einzelnen Stellungnahmen zu den Anträgen der beitrittswilligen Staaten gezogen und Empfehlungen ausgesprochen. Die Bewertung erfolgte, den Vorgaben des ER in Kopenhagen folgend, auf Grundlage politischer und wirtschaftlicher Kriterien sowie der Fähigkeit der Kandidaten, sonstige Verpflichtungen der Mitgliedschaft zu übernehmen. Die Kommission hat die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Ungarn, Polen, der Tschechischen Republik, Estland und Slowenien empfohlen. Von der Slowakei werden die wirtschaftlichen, nicht aber die politischen Voraussetzungen erfüllt. Die anderen Staaten befinden sich auf dem richtigen Kurs, müssen ihre Anstrengungen aber weiter verstärken. Die Kommission unterstützt dabei "*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*". Vor dem Hintergrund dieses klaren Bekenntnisses macht die Kommission auch klar, dass ihre Arbeitshypothese ist, "*dass alle zehn Beitrittskandidaten auf mittlere Sicht der EU beitreten werden*". Die Kommission erläutert in diesem Abschnitt ferner ihren Standpunkt zur Einleitung des Beitrittsprozesses und zur Intensivierung der Heranführungsstrategie.

Im *dritten Teil* wird der *Finanzrahmen* für die Jahre 2000 bis 2006 vorgestellt. Nach Vorstellungen der Kommission kann 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. Außerdem wird auf die Frage der künftigen Finanzierung eingegangen.

Band II ("*Die Erweiterung der Union – eine Herausforderung*") besteht aus zwei Abschnitten. Im *Abschnitt A* wird die *Intensivierung der Heranführungsstrategie* diskutiert. Diese vom Europäischen Rat in Essen definierte Strategie beruht auf drei Pfeilern: Europa-Abkommen, strukturierter Dialog und Phare-Programm. Das Konzept der "intensivierten Heranführungsstrategie" umfasst zwei neue Elemente, mit denen eine bessere Kohärenz zwischen der Vorbereitung auf den Beitritt und den eigentlichen Verhandlungen erreicht werden kann:

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

Abschnitt B hat die Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft der beitriftswilligen Oststaaten auf die Politiken der Union (*Wirkungsanalyse*) zum Gegenstand. Die Bewertung der Erweiterungsauswirkungen aus der Sicht der Kommission ist eine äußerst komplexe und riskante Aufgabe. Die Auswirkungen werden in hohem Maße von der Wirtschaftsentwicklung in der derzeitigen EU abhängen, die wiederum weitgehend vom Erfolg der Wirtschafts- und Währungsunion abhängt, ferner von der Wirtschaftsentwicklung der Beitrittskandidaten, von zahlreichen exogenen Faktoren wie dem internationalen Umfeld, von den internationalen 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.

In der Agenda 2000 wird davon ausgegangen, dass alle zehn Beitrittskandidaten auf mittlere Sicht der EU beitreten werden. Es wird angenommen, dass die gegenwärtige Politik der EU in den einzelnen Bereichen weiter angewandt wird, doch wird auch ihre künftige Weiterentwicklung, soweit vorhersehbar, berücksichtigt. Dabei ist besonders darauf hinzuweisen, dass sich die gegenwärtigen Politiken auch aus anderen Gründen, die nichts mit der Erweiterung zu tun haben, weiterentwickeln werden.

Zur Agenda 2000 zählen auch die umfassenden *Stellungnahmen* der Kommission (*Avis*) zu den Beitrittsanträgen der MOEL 10, die nach einem einheitlichen Schema aufgebaut sind. Die Zusammenfassungen dieser Stellungnahmen sind auch in einem eigenen Dokument enthalten.

3.5.4 *Schlussfolgerungen bezüglich der Erweiterung*

Die Kommission kommt bei ihrer Analyse zu folgenden Schlussfolgerungen: 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, z. B. 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. 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.

Der durch die Erweiterung sowohl in den Beitrittsländern als auch in 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 in den Beitrittsländern zu bewältigen, werden 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.

3.5.5 Grundsätze des Beitrittsprozesses: ER in Luxemburg (1997)

Der Europäische Rat in Luxemburg (12. und 13. Dezember 1997) legte die Grundsätze für die Form und den weiteren Verlauf der Verhandlungen über die Erweiterung fest¹⁶⁾. Anhand der Stellungnahmen der Kommission (Avis) in der Agenda 2000 beschloss der Europäische Rat ferner, Beitrittsverhandlungen mit den MOEL 10 sowie mit Zypern auf Grundlage des Artikels O (Konsolidierte Fassung: Art. 49) des Vertrags über die Europäische Union aufzunehmen¹⁷⁾.

3.6 Kompromiss über Agrar- und Strukturpolitik: ER in Berlin (1999)

Die in der Agenda 2000 von der Kommission vorgeschlagenen Reformen der Agrar- und Strukturpolitik sowie die damit zusammenhängende Finanzielle Vorschau für die Jahre 2000/2006 fanden nicht nur Zustimmung. Wie zu erwarten war, stießen vor allem die Vorschläge zur Agrarreform auf heftigen Widerspruch: Für die Vertreter der Landwirtschaft der meisten EU-Länder waren die vorgesehenen Preissenkungen zu radikal bzw. die Kompensationen unzureichend; überdies würden sie

¹⁶⁾ Die Schlussfolgerung des Vorsitzes wird – etwas euphorisch – wie folgt eingeleitet: "Die Tagung . . . stellt einen historischen Meilenstein für die Zukunft der Union und ganz Europas dar. Mit der Einleitung des Erweiterungsprozesses beginnt ein neues Zeitalter und die Spaltungen der Vergangenheit werden endgültig überwunden. Die Ausweitung des europäischen Integrationsmodells auf den europäischen Kontinent verspricht Stabilität und Wohlstand für die Zukunft."

¹⁷⁾ Am Beitrittsprozess sind auch Zypern und seit Februar 1999 Malta beteiligt.

die spezifischen Bedingungen der betroffenen Länder nicht hinreichend berücksichtigen. Aus der Sicht der Finanzminister waren die vorgesehenen Kosten der Agrarpolitik zu hoch.

Kurz vor dem Berliner Gipfel erreichte der Agrarrat am 11. März 1999 nach mühsamen Verhandlungen eine Einigung, nach welcher die vorgesehenen Preissenkungen etwas abgemildert wurden (EU, 1999).

Die Verhandlungen des Europäischen Rates in Berlin (24. und 25. März 1999) wurden sehr kontroversiell geführt, ein Scheitern lag nahe¹⁸⁾. Letztlich konnte aber doch ein Kompromiss über die Reform der GAP und der Strukturpolitik sowie für die Finanzielle Vorschau für die Jahre 2000/2006 gefunden werden (Europäischer Rat, 1999). Dabei wurden auch die Vereinbarungen der Landwirtschaftsminister (Agrarrat vom März 1999) geändert. Die Einigung wurde vor allem wegen der zahlreichen Konzessionen an die meisten EU-Länder, aber auch wegen der unzureichenden Änderungen des Agrarsystems kritisiert. Immerhin konnte eine zusätzliche ernste Belastung der Union – zumindest kurzfristig – vermieden werden (vgl. hierzu näher Abschnitt 5.2).

Die Ergebnisse des Berliner Gipfels wurden in einer interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, die die Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2000/2006 betrifft, bestätigt. Dabei wurden die vom ER vereinbarten Ansätze in der Rubrik "Interne Politikbereiche" geringfügig geändert (EU-Bulletin, 1999A).

3.7 Beitrittsverhandlungen auf alle MOEL 10 ausgedehnt: ER in Helsinki (1999)

Die EU kann nur integrationsfähige Länder aufnehmen. Die Aufnahmebedingungen wurden vom Europäischen Rat in Kopenhagen klar definiert und in der Agenda 2000 zu einem detaillierten Kriterienkatalog umgesetzt (vgl. hierzu Abschnitt 4.1). Auf Grundlage dieser Kriterien hat die Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit fünf osteuropäischen Ländern (Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Estland) und Zypern empfohlen. Der ER in Luxemburg hat sich dieser Einschätzung angeschlossen. Der 1. Fortschrittsbericht (Herbst 1998) hat die Bewertung der "Integrationsreife" der Beitrittskandidaten in der Agenda 2000 bestätigt (vgl. Abschnitt 4.2.1).

Die Union ist sich aber auch der Risiken bewusst, die eine Verweigerung der Beitrittsperspektive in den betroffenen Ländern auslösen könnte. Eine große Bedeutung hatte in diesem Zusammenhang der Konflikt im Kosovo im Frühjahr 1999, der den wirtschaftlich rückständigen Ländern in Südeuropa erhebliche Kosten und Lasten aufbürdete. Die Unterstützung dieser Länder war maßgeblich für die Änderung der "Erweiterungsstrategie", die die Kommission im 2. Fortschrittsbericht vom

¹⁸⁾ Die Verhandlungen wurden durch den Krieg im Kosovo und den Rücktritt der Kommission überschattet. Sie wurden zusätzlich durch die Diskussion über die Entlastung der Nettozahler belastet (vgl. hierzu Stankovsky, 1999).

Oktober 1999 vorschlug¹⁹⁾ (EU-Kommission, 1999D). Sie sprach sich dafür aus, mit allen Beitrittskandidaten, die die politischen Kriterien erfüllen, Verhandlungen aufzunehmen. Aufgrund dieses sogenannten "Startlinienmodells" werden Beitrittsverhandlungen mit allen zehn Bewerbern aus Osteuropa sowie auch mit Zypern und Malta geführt. Der Kreis der Beitrittskandidaten wird somit von 6 auf 12 erweitert. Auch die Türkei wurde als ein Beitrittskandidat akzeptiert, allerdings ohne einer unmittelbaren Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Auch den Ländern im früheren Jugoslawien und Albanien wird ausdrücklich die Perspektive eines künftigen EU-Beitrittes eingeräumt. Der Kommissionsvorschlag wurde vom ER in Helsinki am 10. und 11. Dezember 1999 angenommen.

Die Beitrittsverhandlungen mit den einzelnen Kandidaten sollen je nach Fortschritt in einem differenzierten Tempo geführt und auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten abgeschlossen werden.

Die neue Verhandlungskonzeption bringt eine grundsätzliche Änderung der bisherigen Beitrittsstrategie der Union. Die Vorschläge wurden sehr widersprüchlich aufgenommen. Zum einen wird begrüßt, dass den bisherigen "Nicht-Kandidaten" wieder mehr Hoffnung – und dadurch vielleicht auch mehr Kraft für die Bewältigung der noch ausstehenden Aufgaben – gegeben wurde. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass die Enttäuschung der unzureichend qualifizierten Länder nur um einige Jahre verschoben wurde – dass aber dann der Rückschlag umso größer sein könnte. Nicht außer Acht gelassen werden kann auch das Argument, dass die Kommission durch die Verhandlungen mit 12 Kandidaten überfordert sein könnte – mit entsprechenden Konsequenzen entweder für die Qualität der Abkommen oder aber die Dauer der Verhandlungen.

3.8 Der Beitrittsprozess

Der Beitrittsprozess wurde am 30. März 1998 auf einer Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten sowie der Länder Mittel- und Osteuropas und Zyperns eingeleitet.

Der Beitrittsprozess besteht zum einen aus den Verhandlungen zwischen der EU und den Beitrittskandidaten, die auf verschiedenen Ebenen geführt werden, zum anderen aus Maßnahmen der Union, die den Beitrittskandidaten helfen sollen, ihre Rechtsvorschriften bereits vor dem Beitritt soweit als möglich an jene der Union anzugleichen ("Heranführungsstrategie").

3.8.1 "Screening" (Bestandsaufnahme)

Wie vom Europäischen Rat in Luxemburg gefordert, hat die Kommission eine analytische Durchsicht (acquis screening) des Rechtsbesitzstandes mit zwei Gruppen von Ländern – jenen, mit denen Beitrittsverhandlungen bereits aufgrund von Empfehlungen in der Agenda 2000 eröffnet wurden und den anderen Ländern – organisiert. Das Ziel des Screening ist es, den Acquis zu erklären,

¹⁹⁾ In der Einleitung zum 2. Fortschrittsbericht wird ausdrücklich auf die Krise im Kosovo Bezug genommen und darauf hingewiesen, dass der beste Weg zur Sicherung von Frieden, Sicherheit und Prosperität in Europa die Erweiterung der Union sei.

seine Übernahme zu erleichtern und die Schwierigkeiten der Beitrittsländer in diesem Zusammenhang zu messen.

Das Screening von 16 der insgesamt 31 Verhandlungskapitel für Estland, Polen, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern wurde im April 1998 eingeleitet und Ende Oktober 1998 abgeschlossen. Der gesamte Screening-Prozess mit diesen Ländern wird Ende 1999 abgeschlossen.

Im April 1998 begann die Kommission auch mit Ländern, mit denen noch keine Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden – Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und der Slowakei –, den Stand der Übernahme des Acquis zu prüfen. Mit diesen fünf Ländern wurde das bilaterale Screening im März 1999 begonnen und bis Ende 1999 abgeschlossen.

3.8.2 *Beitrittsverhandlungen*

Auf der Tagung des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" vom 5. Oktober 1998 beschloss die Union, erste umfangreichere Verhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern zu führen. Dieser Beschluss basierte auf den Verhandlungspositionen, die die Bewerberländer nach dem Screening der ersten sieben Kapitel vorgelegt hatten. Für jedes dieser Kapitel und für jedes der beitriftswilligen Länder legte die Kommission den Entwurf eines Gemeinsamen Standpunkts vor.

Die Beitrittsverhandlungen für 7 der insgesamt 31 Kapitel (vgl. Kasten) begannen unter österreichischem EU-Vorsitz am 10. November 1998. Vorgezogen wurden Bereiche, bei welchen keine größeren Probleme erwartet werden. Die Verhandlungen werden in bilateralen Beitrittskonferenzen zwischen den Mitgliedstaaten und den jeweiligen Beitrittskandidaten ("access negotiation group") geführt.

Jeder Beitrittswerber erstellt zu jedem der insgesamt 31 Verhandlungskapitel der Beitrittsverhandlungen ein Positionspapier. Dieses enthält einen Bericht über den Grad der Erfüllung der Beitrittsbedingungen, z. B. über die bisherige Angleichung von Rechtsvorschriften und über die weiteren Pläne bis zum Beitritt. In diesem Positionspapier müssen auch eventuell Wünsche nach *Übergangsfristen* und Ausnahmeregelungen enthalten sein.

Die Kommission erarbeitet auf Grundlage der Positionspapiere für den Rat (Council Enlargement Group) den Vorschlag für eine Stellungnahme (draft common position)²⁰⁾. Dieses Dokument wird im Rat zunächst von der "Arbeitsgruppe Erweiterung" auf Attacheebene behandelt. Bei Meinungsverschiedenheiten wird das Problem dem Rat der Stellvertreter (COREPER) bzw. dem Ministerrat vorgelegt. Auch allfällige Wünsche der EU-Mitglieder nach Ausnahmeregelungen müssen in die-

²⁰⁾ Gemeinsame Verhandlungspositionen zu den Kapiteln über die GASP sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres erarbeitet der Ratsvorsitz im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten und der Kommission.

sem Stadium eingebracht werden. Bei Zustimmung aller EU-Länder wird die Verhandlungsposition verabschiedet. Substantielle Wünsche nach Ausnahmen und Übergangsbestimmungen werden ausgegliedert und für den Abschlussbericht reserviert.

Zu den meisten der ersten sieben Kapitel erklärten die Beitrittskandidaten, dass sie den Besitzstand akzeptieren könnten und in der Lage wären, ihn bis zum Zeitpunkt des Beitrittes uneingeschränkt anzuwenden. Dabei stützten sich die Positionen der Beitrittskandidaten auf die Arbeitshypothese, dass sie der Europäischen Union mit 1. Jänner 2003 beitreten würden bzw. im Falle Ungarns mit 1. Jänner 2002. Nur in wenigen Fällen wurden Übergangsfristen beantragt²¹⁾. Im 1. Halbjahr 1999 wurden die Verhandlungen über acht weitere Kapitel eröffnet. Von den insgesamt 15 bis Ende September 1999 behandelten Kapitel konnten sieben (Kapitel Statistik, Telekommunikation, Industriepolitik, Verbraucherschutz, Forschung, kleine und mittlere Unternehmen, Bildung) mit allen Beitrittskandidaten provisorisch abgeschlossen werden.

31 Kapitel der Beitrittsverhandlungen

1	Freier Warenverkehr
2	Freier Personenverkehr
3	Freier Dienstleistungsverkehr
4	Freier Kapitalverkehr
5	Unternehmensrecht
6	Wettbewerbspolitik
7	Landwirtschaft
8	Fischerei
9	Transportpolitik
10	Steuern
11	Wirtschafts- und Währungsunion
12	Statistik
13	Sozialpolitik und Beschäftigung
14	Energie
15	Industriepolitik
16	Kleine und mittlere Unternehmen
17	Wissenschaft und Forschung

²¹⁾ Polen, Ungarn und Zypern baten im Bereich *Telekommunikation* um Übergangsfristen, die über das hypothetische Beitrittsdatum hinausgehen. Ungarn beantragte für die vollständige Liberalisierung des Fernmeldenetzes eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2002. Polen wünschte eine Übergangszeit von noch unbestimmter Dauer für den uneingeschränkten Zugang zu bestimmten Mobilfunk-Frequenzbändern. Im Bereich der *Industriepolitik* bat Ungarn um eine sechsmonatige Übergangszeit bis zum 31. Juli 2002 für die Übernahme der europäischen Kohle- und Stahlvorschriften bis zum Auslaufen des EGKS-Vertrags. Im Bereich *audiovisuelle Medien* bemühte sich Slowenien um eine zweijährige Übergangsfrist für die uneingeschränkte Anwendung der Richtlinien "Fernsehen ohne Grenzen", während die Tschechische Republik eine Übergangszeit bis zum Jahr 2005 im Bereich Pay-TV und Kabelfernsehen beantragte.

18	Allgemeine und berufliche Bildung
19	Telekommunikation und Information
20	Kultur und audiovisuelle Politik
21	Regionalpolitik und Koordinierung der Strukturfonds
22	Umwelt
23	Konsumenten- und Gesundheitsschutz
24	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
25	Zollunion
26	Außenbeziehungen
27	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
28	Finanzkontrolle
29	Finanzen und Budgets
30	Institutionen
31	Diverses

Im Fortschrittsbericht 1999 hat die EU-Kommission ihre Politik in Bezug auf *Übergangszeiten* genauer dargelegt. Sie hält es für notwendig, zwischen den Binnenmarkt-Vorschriften und anderen Bereichen zu unterscheiden. Bei den ersteren sollten die neuen Regelungen rasch umgesetzt werden. Übergangszeiten sollten auf wenige Fälle beschränkt und kurz sein. In den Bereichen, die erhebliche Anpassungsanstrengungen und beträchtliche finanzielle Aufwendungen erfordern (wie Umwelt, Energie und Infrastruktur), könnten hingegen längere Übergangsregelungen vereinbart werden, sofern das Bewerberland aufzeigen kann, dass der erforderliche Angleichungsprozess im Gange ist und es sich an detaillierte, realistische Angleichungspläne hält, die auch die erforderlichen Investitionen berücksichtigen.

3.8.3 *Intensivierte Heranführungsstrategie*

Der Beitrittsprozess soll durch eine intensivierte Heranführungsstrategie unterstützt werden, die es allen Beitrittswerbern aus Osteuropa ermöglichen soll, Mitglieder der Europäischen Union zu werden. Die Heranführungsstrategie schließt ein:

Die *Beitrittspartnerschaften* (*Accession Partnership*) sind das wichtigste Instrument der Heranführungsstrategie. Mit den Beitrittspartnerschaften wurde die Möglichkeit geschaffen, Prioritäten für die Übernahme des Acquis festzulegen und die Unterstützung der Europäischen Union auf dieses Ziel und insbesondere auch auf die kurzfristigen Prioritäten auszurichten. Dabei sollen alle Formen der Unterstützung für die MOEL in einem einzigen Gesamtrahmen vereint werden. Auf Grundlage eines Vorschlages der Kommission vom 4. Februar 1998 beschloss der Rat am 16. März 1998 die Einrichtung eines Systems von Beitrittspartnerschaften. Am 27. März veröffentlichte die Kommission Dokumente über individuelle Beitrittspartnerschaften mit allen Beitrittswerbern (MEMO/98/21). In einem Grunddokument wurden die Ziele, Grundsätze, die kurz- und mittelfristigen Prioritäten und

Zwischenziele, die wichtigsten Instrumente der technischen und finanziellen Hilfe, die Bedingungen, die Verwirklichung der Vor-Beitritts-hilfe und die Überwachung dargestellt. Ein Annex enthält Empfehlungen für die durchzuführenden Maßnahmen.

Alle Beitrittskandidaten arbeiteten ein *Nationales Programm* für die Übernahme des Acquis aus, in dem die Verwirklichung der Prioritäten der Beitrittspartnerschaften im einzelnen festgelegt ist (Zeitplan, Zuweisung der Gelder und der Humanressourcen)²²⁾.

Um den Beitrittskandidaten die Möglichkeit zu bieten, sich mit den Politiken und der Arbeitsweise der Union vertraut zu machen, wurde ihre *Teilnahme an den Gemeinschaftsprogrammen* aktiv gefördert. Mit dem Inkrafttreten der ersten Beschlüsse der Assoziationsräte im Oktober 1997 sowie Februar und März 1998 können sich Staatsbürger Rumäniens, Ungarns, der Tschechischen Republik, Polens und der Slowakei aktiv an den Programmen in den Bereichen allgemeine Bildung (Sokrates), berufliche Bildung (Leonardo da Vinci) und Jugend (Jugend für Europa) beteiligen.

Ab dem Jahr 2000 stehen den Beitrittskandidaten Finanzhilfen von insgesamt über 3 Mrd. € jährlich zur Verfügung, und zwar im Rahmen des PHARE sowie durch Schaffung folgender neuer Programme:

- Eines mit 520 Mio. € jährlich ausgestatteten Instruments für die Landwirtschaft (SAPARD). Die Mittel werden zur Verbesserung der Verarbeitungsstrukturen, der Absatzwege und der Qualitätskontrollen der Nahrungsmittel gewährt.
- Eines mit 1.040 Mio. € jährlich ausgestatteten strukturpolitischen Instruments (ISPA), mit welchem vor allem die Infrastrukturinvestitionen im Bereich der Umwelt und des Verkehrs finanziert werden sollen.
- Das *Phare-Programm*, das mit 1,56 Mrd. € jährlich ausgestattet wird, wurde auf den künftigen Beitritt ausgerichtet. Im Vordergrund wird die Verstärkung der Kapazitäten in den Bereichen Verwaltung und Justiz (etwa 30% des Finanzrahmens) und der Investitionen im Zusammenhang mit der Übernahme und der Umsetzung des gemeinsamen Rechtsbestands der EU (etwa 70%) stehen.

Die *Angleichung der Rechtsvorschriften* gehört zu den vorrangigen Zielen. Die Unterstützung dieser Aktivität wird durch Verstärkung und Verlängerung des Mandats des TAEX (Technical Assistance Information Exchange Office, Amt für den Informationsaustausch über Technische Hilfe), das im Rahmen des Weißbuchs zur Vorbereitung der Integration der MOEL in den Binnenmarkt geschaffen wurde, intensiviert. TAEX liefert Informationen über den gesamten gemeinschaftlichen Besitzstand und ist in den Beitrittsländern nicht nur den Verwaltungen sondern auch den Unternehmen behilflich.

²²⁾ Die Beitrittskandidaten haben in diesem Positionspapier als Zieldatum für den Beitritt den 1. Jänner 2004 angegeben, mit Ausnahme von Ungarn, das sich für den 1. Jänner 2002 entschlossen hat.

Die Angleichung der Rechtsvorschriften allein ist jedoch nicht ausreichend: es ist ebenfalls notwendig, die für die Durchführung und Anwendung der Rechtsvorschriften verantwortlichen Organe zu stärken. Ein wesentliches Instrument hierfür ist das im Rahmen von Phare aufgelegte Programm für *Patenschaften* (Twinning) zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten und den Beitrittskandidaten, in dessen Rahmen 1999 rund 100 Heranführungsberater in die Bewerberstaaten entsandt werden, um diesen Ländern bei der Umsetzung des Acquis zu helfen.

3.8.4 *Europakonferenz*

Die "Europakonferenz" wurde als eine neue Institution unter Teilnahme der EU-Länder, der MOEL 10, Zyperns und der Türkei eingerichtet (insgesamt 27 Länder). Sie soll die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres sowie in der Wirtschaft ausbauen und intensivieren und soll einmal jährlich jeweils auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Kommission sowie auf der Ebene der Außenminister zusammentreten. Die Europakonferenz soll ein "gemeinsames Dach" für alle Beitrittskandidaten darstellen und die Benachteiligung jener MOEL, mit welchen die Verhandlungen erst später eröffnet werden, mildern. Sie war insbesondere als eine Lösung für die Türkei – die in den Beitrittsprozess nicht einbezogen wurde – gedacht²³).

Bei den Aufnahmebedingungen wurden die politischen Kriterien – offensichtlich mit Blick auf die Türkei – stark in den Vordergrund gestellt, sie könnten aber auch für einige Länder Osteuropas relevant werden. Eingeladen werden Staaten, die "die Werte sowie die internen und externen Ziele der Union teilen." Voraussetzung ist das "Eintreten für Frieden, Sicherheit und gutnachbarliche Beziehungen, die Achtung der Souveränität . . . die Unversehrtheit und Unverletzlichkeit der Außengrenzen sowie die Grundsätze des Völkerrechts und die Verpflichtung, territoriale Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln, insbesondere auf gerichtlichem Wege, über den Internationalen Gerichtshof in Den Haag beizulegen."

Die erste Tagung fand am 12. März 1998 in London statt. Sie wird auf Beamtenebene weitergeführt. Eine zweite Tagung fand am 6. Oktober auf der Ebene der Außenminister statt. Die Türkei lehnte die Teilnahme ab. Aus heutiger Sicht kommt der Europakonferenz im Integrationsprozess keine praktische Bedeutung zu.

²³) Die während der Vorbereitung diskutierten Vorschläge, in diese Konferenz auch andere europäische Länder (Schweiz, Norwegen) aufzunehmen, wurden nicht angenommen.

4. Qualifikation der Beitrittswerber für die Aufnahme in die EU

4.1 Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen (Avis) laut Agenda 2000

Der ER in Madrid beauftragte die Kommission mit der Ausarbeitung von Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen. Die Kommission hatte sich dabei an die Vorgaben des ER von Kopenhagen zu halten. Dieser stellte zur Bedingung für die Aufnahme in die Union die Erfüllung bestimmter politischer und wirtschaftlicher Kriterien sowie "sonstiger" Verpflichtungen der Mitgliedschaft. Beim dritten Punkt geht es um die Verpflichtung, sich die Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen und den Acquis (gemeinsamen Rechtsbestand) der Union zu übernehmen (Acquis-Kriterium).

4.1.1 Erfüllung politischer Kriterien

Dieses Kriterium verlangt, 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".

Die Kommission konzentrierte sich vor allem auf die Prüfung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte sowie des Schutzes von Minderheiten. Sie gelangte zu folgender *Schlussfolgerung*: "Auch wenn in mehreren beitriftswilligen Ländern noch Fortschritte bei der effektiven Ausübung der Demokratie und beim 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 nicht²⁴)."

4.1.2 Erfüllung wirtschaftlicher Kriterien

Im wirtschaftlichen Bereich wird vom Mitglied "eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit (erfordert), dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten".

- Das erste wirtschaftliche Kriterium – die "*funktionsfähige Marktwirtschaft*" – wurde anhand der Erfüllung zahlreicher Bedingungen geprüft, zu welchen zählten: Liberalisierung der Preise und des Außenhandels; 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; es muss eine makroökonomische Sta-

²⁴) Agenda 2000 (1997A), Band I, Zweiter Teil, Punkt I. (Bewertung nach den Beitrittskriterien).

bilität einschließlich einer angemessenen Preisstabilität und tragfähiger öffentlicher Finanzen und Zahlungsbilanzen bestehen; es muss ein breiter Konsens über die wesentlichen Elemente der Wirtschaftspolitik bestehen; der Finanzsektor muss hinreichend entwickelt sein.

Nach Auffassung der Kommission können fünf Beitrittswerber (Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien) als funktionsfähige Marktwirtschaften betrachtet werden, auch wenn in sämtlichen Fällen manche wichtigen Merkmale, wie z. B. Kapitalmärkte, weiterentwickelt werden müssen. Die Slowakei kommt nach Gesetzgebung und Systemmerkmalen diesen Bedingungen sehr nahe, doch fehlt es an Transparenz bei der Umsetzung.

- Das zweite wirtschaftliche Kriterium – die *Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften* innerhalb der Europäischen Union *standzuhalten* – setzt voraus, dass die wichtigsten Teile der Volkswirtschaften ein Minimum an Wettbewerbsfähigkeit erreichten. Dabei ist u. a. zu berücksichtigen, ob Human- und Sachkapital einschließlich Infrastruktur (Energieversorgung, Telekommunikation, Transport usw.), Bildungswesen und Forschung in ausreichendem Maße zu angemessenen Kosten vorhanden 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; der Anteil der Kleinunternehmen. Eine der größten Schwierigkeiten dieses Kriteriums liegt in seinem zukunftsgerichteten Charakter. Beim Beitritt zum Binnenmarkt werden den Beitrittswerbern erhebliche Integrationsschritte abverlangt (u. a. harmonisierte MwSt., öffentliche Aufträge, Bank- und Versicherungswesen usw.). Sie müssen 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.

Nach Meinung der Kommission dürften zwei Länder (Ungarn und Polen) auf mittlere Sicht dieses Kriterium erfüllen, 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 machten in letzter Zeit große Fortschritte, müssen ihre Anstrengungen jedoch noch weiter konsolidieren. Bulgarien befreit sich zur Zeit von der schwierigen Hinterlassenschaft der letzten sechs Jahre und befindet sich nunmehr auf dem richtigen Kurs, um im Lauf des nächsten Jahrzehnts zu den anderen Ländern aufzuschließen.

Nimmt man beide Kriterien zusammen als Maßstab, so werden sie nach Auffassung der Kommission 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

noch einige Fortschritte erzielen. Die Slowakei erfüllt das zweite Kriterium, kann jedoch noch nicht in vollem Umfang als eine funktionierende Marktwirtschaft betrachtet werden.

4.1.3 Erfüllung der Acquis-Kriterien

Die Mitgliedschaft in der EU setzt die Fähigkeit voraus, "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 Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen, lässt sich nach Auffassung der Kommission daran ermessen, ob die beitrittswilligen Länder ihre bestehenden Verpflichtungen in folgenden Bereichen einhielten:

- a) Erfüllung der Verpflichtungen im Rahmen der *Europa-Abkommen* und anderer vertraglicher Vereinbarungen mit der Union, wie in der Handelspolitik und bei der Annäherung von Rechtsvorschriften (Niederlassungsrecht, Inländerbehandlung, freier Warenverkehr, geistiges Eigentum und öffentliche Aufträge). 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.
- b) Fortschritte bei der Übernahme und effektive Umsetzung der im *Weißbuch* angeführten Maßnahmen, insbesondere zentraler Binnenmarktlinien in Bereichen wie Steuern, öffentliche Aufträge und Bankwesen. Bisher war noch keines der beitrittswilligen Länder in der Lage, einen großen Teil der Gemeinschaftsvorschriften zum Binnenmarkt in das innerstaatliche Recht zu übernehmen.
- 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.

Die schrittweise Übernahme des Acquis in diesen drei Bereichen gehört zu den Aufgaben, die die Beitrittskandidaten soweit wie möglich noch vor dem Beitritt bewältigen müssen.

Bei der Bewertung der einzelnen Länder kam die Kommission zu folgenden Ergebnissen²⁵⁾:

²⁵⁾ Der Anhang zu den einzelnen Länder-Avis enthält eine Aufstellung über die Zahl der von den Beitrittswerbern verabschiedeten Rechtsvorschriften, die mit den entsprechenden Maßnahmen des Weißbuchs über die Annäherung der Rechtsvorschriften (vgl. Abschnitt 3.4.3) "bis zu einem gewissen Grad" im Einklang stehen. Die Zusammenstellung basiert auf Angaben der nationalen Behörden. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Aufnahme in die Tabelle nicht bedeutet, dass sich die Kommission dieser Analyse anschließt. Die Aufstellung folgt der Gliederung des Weißbuchs (23 Kapitel), sie ist in Richtlinien und Verordnungen sowie in zentrale Maßnahmen (Stufe I) sowie übrige Maßnahmen

- *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* ergaben sich trotz der umfassenden Strategie des Landes Probleme in Bezug auf (a) (Handelsstreitigkeiten), 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 kam (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.
- 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.
- *Slowenien* ist infolge von Verzögerungen bei der Unterzeichnung und Ratifizierung des Europa-Abkommens in Bezug auf (a) beträchtlich im Rückstand. Darüber hinaus sind die Fortschritte bezüglich (b) und (c) unbefriedigend, und es wurde auch kein nationales Programm zur Umsetzung des Acquis aufgestellt. Slowenien wird beträchtliche Anstrengungen unternehmen müssen, um den Acquis einschließlich des Binnenmarkts (indirekte Steuern) zu übernehmen.
- *Estland* übernahm wichtige Verpflichtungen des Europa-Abkommens bereits im Voraus, muss aber bezüglich (b) und (c) noch substantielle Anstrengungen unternehmen, um auf mittlere Sicht die wichtigsten Teile des Acquis 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* übernahm wichtige Verpflichtungen des Europa-Abkommens bereits im Voraus, muss aber bezüglich (b) und (c) noch substantielle Anstrengungen unternehmen, um auf mittlere Sicht die wichtigsten Teile des Acquis zu übernehmen.

(Stufe II) eingeteilt. Insgesamt sind im EU-Weißbuch 899 Maßnahmen vorgesehen, davon 394 in der Stufe I. Den Avis-Statistiken zufolge hat bisher die Slowakei die größte Zahl von EU-Rechtsvorschriften erfüllt (664), gefolgt von Ungarn (579) sowie Tschechien, Slowenien und Polen mit jeweils etwas über 400 erfüllten Rechtsvorschriften. Das Schlusslicht bildet Bulgarien mit nur 126 erfüllten Rechtsvorschriften.

- *Litauen* übernahm wichtige Verpflichtungen des Europa-Abkommens im Voraus, muss aber bezüglich (b) und (c) noch sehr substantielle Anstrengungen unternehmen, um die wichtigsten Teile des Acquis auf mittlere Sicht zu übernehmen.
- *Rumänien* setzte trotz seiner Anstrengungen bezüglich (a) zentrale Teile von (b) und (c) noch nicht um und wird nicht in der Lage sein, die Verpflichtungen des Acquis auf mittlere Sicht zu übernehmen.
- *Bulgarien* erzielte in Bezug auf (a) zufriedenstellende Fortschritte, 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 Kommission kommt bei der Analyse der Erfüllung der Acquis-Kriterien zu folgenden Schlussfolgerungen: "Ungarn, Polen und die Tschechische Republik – falls die gegenwärtigen Anstrengungen verstärkt werden – (dürften) auf mittlere Sicht in der Lage sein . . . , 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 verstärken²⁶⁾."

4.1.4 Empfehlungen der Kommission

Die Kommission empfahl die Aufnahme von Verhandlungen mit Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien und Estland: Die Beitrittsverhandlungen mit den fünf anderen Ländern sollten eröffnet werden, sobald sie genügend Fortschritte bezüglich der Erfüllung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegt wurden, gemacht haben.

4.1.4.1 Aufnahmekriterien (fast) erfüllt

Die Qualifikation aller fünf Kandidaten in Bezug auf die *politischen und wirtschaftlichen* Kriterien wird durch folgenden, nur in Details unterschiedlichen Text bestätigt²⁷⁾: "[Land] 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." Lediglich bei Estland wird der letzte Halbsatz etwas anders formuliert: ". . . 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."

²⁶⁾ Zur Teilnahme der Beitrittskandidaten an der Währungsunion vgl. näher Abschnitt 5.4.

²⁷⁾ Agenda 2000 (1997A), Band I, Zweiter Teil, Punkt VII. (Abschließende Bemerkungen). Ähnlich in: Agenda 2000, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.

Bezüglich des *Acquis*-Kriteriums wird differenziert beurteilt:

- *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* 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.
- 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.
- In *Slowenien* 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 ratifizierte bisher noch nicht das Europa-Abkommen, obgleich seine Regierung zusagte, sobald als möglich die erforderliche Verfassungsänderung und Ratifizierung des Abkommens herbeizuführen. Diese Schritte Sloweniens wären als eine Vorbedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu betrachten.
- *Estland* erzielte bei der Übernahme und Umsetzung des *Acquis* insbesondere in Bezug auf den Binnenmarkt beträchtliche Fortschritte. 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.

4.1.4.2 Aufnahmekriterien (noch) nicht erfüllt

Bei fünf Ländern ("Anwärtern") kam die Kommission zum Schluss, dass sie die Aufnahmebedingungen nicht erfüllen²⁸⁾.

Sie begründete dies im Falle der *Slowakei* mit Mängeln im politischen Bereich: "Die Slowakei hat infolge der Instabilität ihrer Institutionen, deren mangelnder Verankerung im politischen Leben und deren 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."

Lettland und Litauen erfüllen das zweite Beitrittskriterium nicht: "Lettland (Litauen) hat beträchtliche Fortschritte beim Aufbau einer Marktwirtschaft gemacht. Es hätte jedoch ernste Schwierigkeiten, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten. Lettland (Litauen) hat einige Fortschritte bei der Übernahme und Umsetzung insbesondere des binnenmarktbezogenen Acquis gemacht. Mittels beträchtlicher weiterer Anstrengungen sollte es fähig werden, mittelfristig voll am Binnenmarkt teilzunehmen." Das politische Kriterium wird von beiden Ländern erfüllt: "Lettland (Litauen) verfügt über die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung von Minderheiten und ihren Schutz gewährleisten." Darüber hinaus werden diese Länder wie folgt bewertet: In Lettland werden "besondere Anstrengungen, einschließlich Investitionen, zur vollen Anwendung des Acquis auf Gebieten wie Umweltschutz und Landwirtschaft erforderlich sein". In Litauen werden "besondere Anstrengungen, einschließlich Investitionen, zur vollen Anwendung des Acquis auf Gebieten wie Landwirtschaft, Energie und Umwelt erforderlich sein".

Bulgarien und Rumänien erfüllen weder das zweite noch das dritte Kriterium. "Bulgariens Fortschritt beim Aufbau einer Marktwirtschaft wurde durch das Fehlen einer Verpflichtung zu einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Politik begrenzt; es wäre mittelfristig nicht in der Lage, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standzuhalten." "Rumänien hat beträchtliche Fortschritte beim Aufbau einer Marktwirtschaft gemacht, es hätte aber noch ernsthafte Schwierigkeiten, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten." "Bulgarien (Rumänien) hat die wesentlichen Bestandteile des Acquis, insbesondere hinsichtlich des Binnenmarktes, weder übernommen noch umgesetzt; auch sind Zweifel erlaubt, ob es imstande wäre, mittelfristig die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen zu übernehmen." Das politische Kriterium wird von beiden Ländern (seit kurzem) erfüllt: "Die aktuelle Verbesserung seit dem Machtantritt einer neuen Regierung lassen erwarten, dass Bulgarien (Rumänien) im Begriff ist, die politischen Kriterien zu erfüllen." Darüber hinaus werden diese Länder wie folgt bewertet: In Bulgarien

²⁸⁾ Agenda 2000, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.

müssen "beträchtliche Anstrengungen in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Energie, Justiz und Inneres sowie Landwirtschaft unternommen werden". In Rumänien müssen "beträchtliche Anstrengungen in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Beschäftigung und Soziales, Justiz und Inneres sowie Landwirtschaft unternommen werden".

4.1.5 Vergleich der Avis mit anderen Länder-Bewertungen

Die unterschiedlichen "Noten", die die Kommission für die Erfüllung der drei Aufnahmekriterien erteilte, wurden zum Teil auch im Sinne einer Rangordnung der zehn Beitrittswerber interpretiert²⁹⁾. Nach einer Bewertung im Business Central Europe (Meth-Cohn, 1997) wurde z. B. für die fünf neuen Mitglieder folgende Reihenfolge ermittelt: Den ersten Platz nimmt Ungarn ein, vor Polen, Tschechien, Slowenien und Estland. Das politische Kriterium beeinflusst die Anordnung nicht. In der zweiten Gruppe ("Anwärter") nimmt die Slowakei den Gesamttrug sechs ein (politisches Kriterium: Note 5). Es folgen die zwei baltischen Staaten, die das wirtschaftliche Kriterium verfehlt haben, vor Rumänien und Bulgarien mit Note 5 sowohl beim wirtschaftlichen Kriterium als auch beim Acquis-Kriterium. Wird das politische Kriterium ausgeklammert, so nimmt die Slowakei, gemeinsam mit Slowenien, insgesamt den vierten Rang ein.

4.1.5.1 EBRD

Ein ähnlicher Ansatz wie der der Kommission wird seit mehreren Jahren von der EBRD verwendet, die den Transformationsfortschritt nach acht Kategorien bewertet (zusammengefasst in folgende drei Gruppen: Unternehmen, Märkte und Außenhandel, Finanzinstitutionen). Die beste Note ist 4* (fortgeschrittene Industrieländer würden sich zumeist für diese Note qualifizieren), die schlechteste 1. Eine Zusammenfassung der Indikatoren wird zwar von der EBRD nicht veröffentlicht, aber in verschiedenen Studien als "EBRD-Indikator" verwendet³⁰⁾. Das EBRD-Ranking stimmt mit jenem der Kommission gut überein.

Die ersten drei Plätze nehmen im EBRD "Transition Report 1999" Ungarn, Tschechien und Polen ein (Übersicht 3). Die folgenden Plätze werden von Estland, der Slowakei und Slowenien eingenommen. Die niedrigste Bewertung erhielten Bulgarien und Rumänien. Auch die EBRD "Transition Reports" der Vorjahre haben eine sehr ähnliche Rangordnung ergeben. Der Transformationsfortschritt ist mit dem Wirtschaftswachstum korreliert³¹⁾.

²⁹⁾ Die Unterschiede in den Bewertungen könnten allerdings zum Teil auch auf abweichende Auffassungen verschiedener Generaldirektionen der Kommission (eventuell auch auf unterschiedliche Temperamente der Länderreferenten) zurückzuführen sein. Die OeNB zeigt in einer ausführlichen Untersuchung des Avis (Horvath, 1997) auf die häufig uneinheitlichen Bewertungen hin: ". . . the opinions generally create the impression of being a "patchwork" of different contributions rather than one integrative document."

³⁰⁾ Die Kennzahl "Anteil des privaten Sektors" geht in die Berechnung nicht ein.

³¹⁾ Zwischen den Wachstumsraten des realen BIP in den Jahren 1994 bis 1998 und dem EBRD-Gesamtindikator 1998 besteht ein r^2 von 0,51 (Busch, 1999).

Übersicht 3: Fortschritte der Transformation in Mitteleuropa

Unternehmen-Märkte-Finanzierung, 1999

	Unternehmen			Märkte, Außenhandel			Finanzinstitutionen		Insgesamt ¹⁾	Privatisierung ²⁾
	Große Privatisierung	Kleine	Restrukturierung der Unternehmen	Preis-liberalisierung	Außenhandel, Wechselkurse	Wettbewerb	Banken-reform	Wert-papier-markt		
	Indikator								Punkte	In %
Ungarn	4	4 +	3 +	3 +	4 +	3	4	3 +	29,5	80
Tschechien	4	4 +	3	3	4 +	3	3 +	3	27,9	80
Polen	3 +	4 +	3	3 +	4 +	3	3 +	3 +	27,8	65
Estland	4	4 +	3	3	4	3 -	4 -	3	27,7	75
Slowakei	4	4 +	3	3	4 +	3	3 -	2 +	26,6	75
Slowenien	3 +	4 +	3 -	3	4 +	2	3 +	3	25,9	55
Lettland	3	4	3 -	3	4 +	3 -	3	2 +	25,0	65
Litauen	3	4 +	3 -	3	4	2 +	3	3 -	25,0	70
Bulgarien	3	3 +	2 +	3	4 +	2	3 -	2	22,6	60
Rumänien	3 -	4 -	2	3	4	2	3 -	2	22,1	60

Q: EBRD, Transition Report 1999. Fortgeschrittene Industriestaaten würden sich bei den meisten Indikatoren für 4+ qualifizieren. -

1) +: Zuschlag 0,3 Punkte, -: Abschlag 0,3 Punkte. - 2) Anteil des privaten Sektors am BIP in %, Mitte 1999.

Die EBRD erstellt seit kurzem auch Indikatoren für den Fortschritt Osteuropas bei der Transformation im Bereich des Rechts (unterteilt nach Handels- und Finanzrecht) sowie der Infrastruktur. Beim Rechtssystem werden Ungarn, Estland, Polen und Slowenien positiv bewertet, schlecht hingegen Tschechien; diesbezüglich gibt es auch seitens der Kommission eine deutliche Kritik (Übersicht 4).

Der Infrastruktur-Indikator umfasst die Bereiche Telekom, elektrischer Strom, Bahn, Straße sowie Wasser, Abfall. Insgesamt erhielt auch hier Ungarn die beste Bewertung, gefolgt von Polen (Übersicht 5). Überraschend ist das gute Abschneiden von Rumänien. Den letzten Platz nimmt bei dieser Bewertung die Slowakei ein. Im Bereich der Telekommunikation haben Ungarn, Estland und Tschechien die größten Fortschritte aufzuweisen. Den größten Nachholbedarf haben die Beitrittskandidaten beim Straßentransport.

Übersicht 4: Fortschritte der Transformation in Mitteleuropa

Recht, 1999

	Handelsrecht	Finanzmarkt	Insgesamt ¹⁾
	Indikator		Punkte
Ungarn	4 -	4	7,7
Estland	4 -	4 -	7,4
Polen	3 +	4	7,3
Slowenien	4	3 +	7,3
Bulgarien	4 -	3 -	6,4
Slowakei	3	3 +	6,3
Tschechien	3	3	6,0
Litauen	3 +	3 -	6,0
Rumänien	3 +	3 -	6,0
Lettland	3	3 -	5,7

Q: EBRD, Transition Report 1999 (Fortgeschrittene Industriestaaten würden sich bei den meisten Indikatoren für 4+ qualifizieren). -

1) +: Zuschlag 0,3 Punkte, -: Abschlag 0,3 Punkte.

Übersicht 5: Fortschritte der Transformation in Mitteleuropa

Infrastruktur, 1999

	Telekom	Elektr. Strom	Bahn	Straße	Wasser, Abfall	Insgesamt ¹⁾
	Indikator					Punkte
Ungarn	4	4	3 +	3 +	4	18,6
Polen	3 +	3	3 +	3 +	4	16,9
Rumänien	3	3	4	2 +	3	15,3
Estland	4	3	4	.	4	15,0 ²⁾
Slowenien	2 +	2 +	3 +	3	4	14,9
Tschechien	4	2	2 +	2 +	4	14,6
Lettland	3	3	3 +	2 +	3	14,6
Bulgarien	3	3	3	2 +	2	13,3
Litauen	3 +	2 +	2 +	2 +	3	13,2
Slowakei	2 +	2	2	2 +	.	12,6 ²⁾

Q: EBRD, Transition Report 1999 (Fortgeschrittene Industriestaaten würden sich bei den meisten Indikatoren für 4+ qualifizieren). - 1) +: Zuschlag 0,3 Punkte, -: Abschlag 0,3 Punkte. - 2) Zum Teil geschätzt.

4.1.5.2 EUROMONEY

Unter dem Gesichtspunkt "Kreditwürdigkeit" werden seit langem die Länder Osteuropas – in einem internationalen Vergleich – von Euromoney nach insgesamt neun Indikatoren bewertet³²⁾. Im September 1999 schnitt Slowenien vor Ungarn am besten ab. Die dritte bis fünfte Stelle nehmen bei Euromoney Polen vor der Tschechei und Estland ein. In Bezug auf Kreditwürdigkeit verbesserte sich in den vergangenen zwei Jahren Estland deutlich, Tschechien und die Slowakei verschlechterten sich. Rumänien und Bulgarien schließen auch hier das Ranking ab.

Im internationalen Vergleich für mehr als hundert Länder steht Slowenien an 33. Stelle (*Übersicht 6*).

Übersicht 6: Länder-Rating der zehn Beitrittskandidaten

Rang	Land	Bewertung Insgesamt	Wirtschafts- leistung	Politisches Risiko	Auslands- verschuldung 2 Indikatoren	Kredit- würdigkeit	Finanzierung 4 Indikatoren
		100,0	25,0	25,0	20,0	10,0	20,0
				(Maximum)			
Welt	Osten						
99	99 (97)						
33	1 (1)	69,0	11,6	16,1	19,9	6,5	14,9
39	2 (3)	64,3	10,5	16,3	19,5	5,2	12,7
42	3 (4)	62,6	10,7	16,2	19,6	5,0	11,1
45	4 (2)	60,9	9,5	16,2	19,7	5,8	9,7
52	5 (8)	54,3	8,7	12,7	19,9	5,4	7,5
62	6 (6)	50,4	7,6	11,8	19,9	5,0	6,1
64	7 (5)	49,0	8,0	12,3	19,5	3,8	5,4
65	8 (7)	48,7	7,4	11,4	19,9	4,0	6,1
89	10 (14)	39,3	6,4	7,8	19,2	1,5	4,5
95	11 (10)	36,9	5,0	8,1	19,5	0,6	3,6
9	Österreich	91,8	18,5	23,4	20,0	10,0	19,9
23	Portugal	82,8	13,1	21,1	20,0	9,2	19,5
27	Griechenland	76,8	13,6	18,6	20,0	5,6	19,0

Q: Euromoney, Country Risk, September 1999.

³²⁾ Ein weltweites Länder-Rating wird auch vom Institutional Investor erstellt. Es basiert auf einer Bewertung durch etwa 100 führende Banken.

4.1.5.3 WIFO

Das WIFO analysierte in der im Auftrag des BMfAA erstellten Studie "Reifegrad der mittel- und osteuropäischen Beitrittswerber" (F. Breuss) den "ökonomischen Reifegrad" der zehn mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL), die einen Antrag auf Beitritt zur EU stellten. Da es für die EU-Reife keine eindeutigen Kriterien gibt, wurde ein Katalog von makroökonomischen Indikatoren entwickelt, der es ermöglicht, unter Berücksichtigung der mittel- bis langfristigen Entwicklung der MOEL zu beurteilen, ob sie aus ökonomischer Sicht gute Kandidaten für die EU sind. Das Schwergewicht der Analyse lag in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung. Im Hinblick auf die Kosten der Erweiterung wurde der Sektor Landwirtschaft auf die EU-Reife hin speziell untersucht.

Zur "systemischen Transformation" gehören alle Rahmenbedingungen, die es ermöglichen, dass eine Marktwirtschaft funktionieren kann: Liberalisierung der Preise, des Außenhandels und der Wechselkurse, Privatisierung, Wettbewerbspolitik und die Schaffung eines effizienten Finanzsektors. Erstellt man aus diesen verschiedenen Kriterien einen Reformindex, so lässt sich folgende Reihung feststellen: Ungarn führt vor Tschechien. An dritter Stelle liegen gleich auf Polen, Estland und die Slowakei, es folgt Litauen, weit zurück sind Rumänien, Slowenien, Bulgarien und Lettland.

Bei der Anpassung an das Wettbewerbsrecht der EU stecken die meisten MOEL noch in der Vorbereitungsphase. Zwar gibt es Wettbewerbsbehörden, die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts ist aber in der Praxis noch mangelhaft. Es gibt meist noch viele Staatsmonopole. Hinsichtlich der Privatisierung liegen Ungarn, Tschechien und die Slowakei mit einem Anteil des Privatsektors von jeweils 75% des BIP an der Spitze. Am wenigsten haben bisher Slowenien und Bulgarien privatisiert. In der Mitte rangieren Estland, Litauen, Polen, Rumänien und Lettland.

Die jüngsten Finanz- und Währungskrisen in Asien und Russland unterstreichen die essentielle Bedeutung gesunder Staatsfinanzen und eines effizient funktionierenden Finanzsektors für das Funktionieren einer Marktwirtschaft und deren nachhaltiger Entwicklung. Diesbezüglich sind die meisten MOEL noch sehr weit von westlichen Standards entfernt. Der Privatisierungsgrad bei den Banken ist in Ungarn, Estland und Lettland schon relativ hoch, in anderen Ländern aber sehr niedrig (Bulgarien, Litauen, Rumänien). Die Bankenkonzentration ist in fast allen Ländern sehr hoch, worunter der Wettbewerb leidet. Nicht zuletzt deswegen sind die Zinsen teilweise überhöht (hohe Spanne von Ausleihe- und Einlagenzinsen). Insgesamt sind der Bankensektor der MOEL und auch die übrigen Finanzmarktintermediäre (Versicherungen, Börsen) noch wenig effizient und gemessen am Volumen des Finanzvermögens weit hinter den westlichen Industriestaaten zurück.

Die MOEL weisen aufgrund ihrer jungen wirtschaftlichen Geschichte als Marktwirtschaften allesamt Einkommensniveaus (gemessen am BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten) auf, die weit unter dem EU-Durchschnitt und auch unter der Einkommensschwelle (< 75% des BIP pro Kopf der EU) liegen, die zur Inanspruchnahme der höchsten Transfers aus den Regionalfonds (Ziel 1-Länder) berechtigen. Der Aufholprozess der MOEL hat noch kaum begonnen. In den meisten MOEL wurde das Einkommensniveau von vor der Wende kaum wieder erreicht. Gemessen an der aktuellen Performance

der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Wachstum des realen BIP in der Periode 1989/1997) ergibt sich folgendes Bild: Polen überschritt als einziges Land 1997 das BIP-Niveau von 1989 (um 12%). Slowenien und Tschechien erreichten es schon fast wieder. Die anderen Länder liegen immer noch darunter (von 10% in Ungarn bis zu 45% in Litauen).

Gemessen am Wachstum des realen BIP überwand Polen die Transformationskrise am besten. Es wuchs seit 1989 am raschesten, gefolgt von Slowenien und Tschechien. An vierter und fünfter Stelle kommen die Slowakei und Ungarn. Weiter zurück liegen Rumänien und Estland. Bulgarien, Lettland und Litauen konnten trotz jüngster Wachstumserfolge den Rückstand gegenüber 1989 noch kaum wettmachen.

Hinsichtlich der Arbeitslosenquoten liegen die MOEL im guten Mittelfeld der EU-Staaten. Lediglich Slowenien (rund 15%), Bulgarien (14%) und die Slowakei (13%) ragen etwas heraus. Die übrigen MOEL liegen um 10% (Ungarn, Polen, Rumänien) bzw. darunter. Die größte Herausforderung für die MOEL stellt die Bekämpfung des Preisauftriebs dar. Bedingt durch die Preisliberalisierung explodierten die Preise am Beginn der Transformation. Seither konnte die Inflation in den meisten MOEL deutlich reduziert werden. Allerdings liegen die Inflationsraten ausnahmslos über 5%, in fünf Ländern liegen sie über 10%. Rumänien und Bulgarien stecken sogar in einer Phase der Hyperinflation.

Die Lage der öffentlichen Finanzen (Neuverschuldung bzw. Staatsschulden) ist in fast allen MOEL relativ günstig und bietet wenig Anlass zur Sorge bezüglich der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen. In den meisten MOEL liegt das Defizit des Gesamtstaates unter 3% des BIP. Die Staatsschulden (deren statistische Erfassung mit großen Unsicherheiten verbunden ist) sind nur in Bulgarien und Ungarn relativ zum BIP einigermaßen hoch.

Die meisten MOEL überwandern ihre gelegentlichen Leistungsbilanzprobleme bereits. Im Durchschnitt liegt das Defizit derzeit bei rund 4% bis 5% des BIP, wobei Slowenien und Bulgarien ausgeglichen sind bzw. Überschüsse aufweisen. Daneben gibt es Defizite in den baltischen Staaten von rund 10% des BIP. Ungarn weist gegenwärtig ein geringes Defizit auf. Es hatte als erstes Land ernste Zahlungsbilanzprobleme.

Hinsichtlich der Attraktivität für Direktinvestitionen liegt Ungarn bisher an der Spitze. Pro Kopf weist Ungarn den höchsten Bestand an Direktinvestitionen aus. Es folgen Slowenien und Tschechien. Estland und Lettland sind ebenfalls sehr gefragt. Am niedrigsten sind die Bestände in Bulgarien, Litauen und Rumänien. Polen und die Slowakei liegen im Mittelfeld. Allerdings zeigt sich aus der aktuellen Entwicklung, dass Lettland zunehmend an Attraktivität gewinnt.

Mit der Intensivierung des Ost-West-Handels wurde die Güterstruktur der MOEL modernisiert und daher wettbewerbsfähiger. Der Grad an Modernität spiegelt sich z. B. im Anteil von humankapitalintensiven Exporten. Zwar sollte sich jedes Land möglichst auf seine Stärken konzentrieren und jene Güter exportieren, bei deren Produktion es komparative Vorteile hat. Allerdings ist langfristig

der Einsatz von Humankapital eine Grundvoraussetzung für anhaltendes Wirtschaftswachstum. Ein Vergleich mit den vier Kohäsionsländern der EU zeigt Folgendes: Irland liegt dank der starken Präsenz ausländischer Multis unangefochten an der Spitze. Ungarn weist einen ähnlich hohen Anteil an humankapitalintensiven Exporten auf wie Spanien. Darunter liegen Slowenien und Tschechien. Allerdings sind ihre Anteile höher als jene Portugals und Griechenlands. Am unmodernsten ist die Exportgüterstruktur in Lettland, Rumänien, Litauen und Bulgarien. Estland liegt zwischen Griechenland und Portugal.

Die Exportstruktur Sloweniens, Tschechiens und der Slowakei ist bereits sehr ähnlich jener der Importstruktur der EU. Es folgen Estland und Ungarn bzw. Polen. In Rumänien, Lettland und in Litauen (für Bulgarien gibt es keine entsprechenden Zahlen) weicht die Güterstruktur stark von jener der EU ab. Ähnliche Güterstrukturen sind nicht nur Ausdruck der Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage, sondern auch ein wichtiger Indikator für die Zugehörigkeit zu einem allfälligen optimalen Währungsraum.

Die Landwirtschaft spielt in allen MOEL eine noch weit größere Rolle als in der EU (2,5% Anteil am BIP). Am stärksten ist der Agraranteil in Rumänien (19%), Bulgarien (11%) und Litauen (10%). Im Durchschnitt der MOEL liegt der Agraranteil mehr als drei Mal so hoch wie in der EU. Hinsichtlich verschiedener Kriterien (Funktionieren der Marktmechanismen, internationale Wettbewerbsfähigkeit, agrarpolitische Anpassung an die GAP-Marktordnungen, Umwelt) lässt sich folgende Reihung hinsichtlich der EU-Reife festlegen: Ungarn, Polen, Estland, Tschechien, Slowenien, die Slowakei und Litauen bilden eine Gruppe, die mittelfristig die Forderungen der EU erfüllen könnte. Rumänien, Lettland und Bulgarien wird nur sehr langfristig eine Angleichung an die GAP bzw. Umweltauflagen der EU gelingen.

Die Frage nach der "Reife" der MOEL ist eine nach ihrer Fähigkeit nachhaltig zu wachsen, um so das Wachstumsgefälle zu den EU-Staaten abzubauen. Die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum sind einerseits eine stabile Makropolitik (Fiskal-, Geld- und Wechselkurspolitik) und andererseits das Vorhandensein von geeigneten Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeit, Humankapital und technischer Fortschritt). Während in den MOEL noch eine erhebliche Lücke im Sachkapitalstock besteht, ist die Ausstattung mit Humankapital (gut ausgebildeten Arbeitskräften) recht gut. Die MOEL erben zwar einen großen Kapitalstock aus der Planwirtschaft, er wurde aber für eine funktionierende Marktwirtschaft größtenteils obsolet. Die höchste Ausbildungsrate (gemessen an der Mittelstufenausbildung) weisen Estland, Slowenien und die Slowakei auf. Es folgen Lettland, Tschechien, Polen und Ungarn. Die niedrigste Quote weisen Bulgarien und Litauen auf. Die langfristigen Wachstumsaussichten sind je nach Methode unterschiedlich, lassen aber ähnliche Schlüsse zu: Die Wachstumsraten für die langfristige Entwicklung des realen BIP pro Kopf pendeln zwischen 4½% (Tschechien) bis 6¼% (Litauen), also im Durchschnitt um leicht über 5% pro Jahr. Eine alternative Berechnungsmethode der EBRD liefert viel niedrigere Wachstumsraten: 2¼% für Tschechien, 3% für Ungarn und Bulgarien und bis zu 6½% für die Slowakei. Alle diesbezüglichen

Schätzungen tendieren zu einheitlichen Wachstumsraten für alle MOEL (Gleichgewichtswachstumsraten).

Für die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gibt es – im Gegensatz zu allen übrigen wirtschaftlichen Bereichen – eindeutige Kriterien. Die Konvergenzkriterien sind im Maastricht Vertrag klar definiert. Die MOEL sind nach heutigem Wissensstand nicht reif für die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Im Gegensatz zu den EU-Staaten sind nicht die Fiskalkriterien die große Hürde, sondern die Inflation und die Zinssätze. Letztere sind immer noch weit über den Referenzwerten laut Konvergenzkriterien.

Die Bindung an den Euro wird jenen Ländern um so leichter fallen, die bereits jetzt ihre Wechselkurse relativ eng an die DM binden. Dies sind Ungarn, Polen, Tschechien, die Slowakei sowie Länder, die im Rahmen des Currency Board ihre Wechselkurse an die DM fixiert haben (Estland und Bulgarien). In vielen MOEL ist die vollständige Unabhängigkeit der nationalen Zentralbank – auch ein wichtiges Kriterium für die Teilnahme an der WWU – noch nicht gegeben. Lediglich in Ungarn, Polen und Tschechien ist entweder die Zentralbank bereits unabhängig vom staatlichen Einfluss oder die entsprechenden Gesetze sind zumindest in Vorbereitung. In den anderen Ländern besteht noch eine relativ starke Abhängigkeit der Zentralbank von der Regierung.

Gesamtbewertung: Versucht man, die anhand der zahlreichen Einzelindikatoren vorgenommene Bewertung der "Reife" der Beitrittswerber zusammenzufassen, so ergibt sich folgendes Bild (*Übersicht 3*):

- Die höchste Punktebewertung bekommt Tschechien, gefolgt von Estland und Ungarn. Die Slowakei (die von der Europäischen Kommission aus politischen Bedenken zurückgestellt wurde) liegt an vierter Stelle. Slowenien und Polen erreichen die Plätze fünf und sechs. Damit identifiziert auch diese Studie dieselbe Gruppe von MOEL 5 (plus Slowakei) als "reif" für Beitrittsverhandlungen.
- Die zweite Gruppe von 4 Ländern umfasst Lettland, Litauen, Rumänien und Bulgarien. Innerhalb dieser Gruppe ist Lettland – gerade aufgrund der großen Reformanstrengungen in jüngster Zeit – in naher Zukunft ein guter Kandidat für den EU-Beitritt. Weit abgeschlagen sind Rumänien und Bulgarien. Etwas hinter Lettland liegt Litauen.

4.2 Fortschrittsberichte

Auf seiner Luxemburger Tagung im Dezember 1997 forderte der Europäische Rat die Kommission auf, regelmäßig Berichte über die von den einzelnen Beitrittskandidaten auf dem Weg zum Beitritt erzielten Fortschritte zu erstellen. Bisher wurden zwei Dokumente vorgelegt: Die Fortschrittsberichte 1998 und 1999. Die Kommission hat für jeden einzelnen Beitrittswerber einen eigenen Bericht ausgearbeitet, deren Ergebnisse jeweils in einem Gesamtbericht zusammenfasst wurden. Der folgende Überblick stützt sich auf die Gesamtberichte.

Die Fähigkeit der Beitrittskandidaten, in die Union aufgenommen zu werden, wird – ebenso wie in der Agenda – anhand der politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Kriterien geprüft.

4.2.1 Fortschrittsbericht 1998

In dem am 4. November 1998 publizierten Fortschrittsbericht (*EU-Kommission, 1998B*) gab die Kommission keine Empfehlungen betreffend Umreihung zwischen den zwei Gruppen. Sie kritisierte den geringen Fortschritt von Tschechien und Slowenien: "In den Berichten wird eine beunruhigende Verlangsamung der Umsetzung und Anwendung des Acquis in einigen Staaten festgestellt, mit denen die Verhandlungen bereits begonnen wurden. Das sind vor allem *Slowenien* und die *Tschechische Republik*. Sollte diese Stagnation anhalten, so könnte sie die Fähigkeit dieser Länder in Frage stellen, auf mittlere Sicht ihre Verpflichtungen als künftiger Mitgliedstaat zu erfüllen."

In Bezug auf die Länder der zweiten Gruppe stellte die Kommission besondere Fortschritte von *Lettland* fest. Wenn das Reformtempo beibehalten wird, so dürfte es möglich sein, im Jahr 1999 zu bestätigen, dass Lettland die wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen erfüllt, und vor Ende 1999 die Aufnahme von Verhandlungen vorzuschlagen. Erhebliche Fortschritte wurden auch von *Litauen* erzielt, obwohl zusätzliche Reformen notwendig sind und einige der jüngsten Beschlüsse noch in die Praxis umgesetzt werden müssen, bevor die wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen als erfüllt bezeichnet werden können.

Die neue Situation in der *Slowakei* im Anschluss an die Wahlen lässt ebenfalls die Aufnahme von Verhandlungen in Aussicht nehmen unter der Voraussetzung, dass ein ordnungsgemäßes, stabiles und demokratisches Funktionieren der Verwaltungsstrukturen bestätigt wird. Vor Aufnahme der Verhandlungen ist ferner zu prüfen, ob die Slowakei für mehr Transparenz im Funktionieren ihrer Wirtschaft sorgt.

In *Bulgarien* sind erhebliche Fortschritte bei der makroökonomischen Stabilisierung festzustellen, und die Reformen, die zur Zeit – wenn auch noch im Anfangsstadium – durchgeführt werden, müssten zur Steigerung seiner Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt beitragen.

Rumänien erzielte seit Veröffentlichung der Stellungnahme keine weiteren Fortschritte, und seine wirtschaftliche Lage ist beunruhigend. Anhaltende Anstrengungen sind mit Hilfe der Europäischen Union und der internationalen Gemeinschaft notwendig, um die Reformen zu beschleunigen und Rumänien an die Union heranzuführen.

4.2.1.1 Politische Kriterien

Ein allen Bewerberländern gemeinsames Problem sind nach wie vor die Schwächen der *Justiz*, angefangen vom Ausbildungsstand der Richter bis hin zu den äußerst schleppend verlaufenden Gerichtsverfahren, die nur durch eine Reform der Strafprozessordnung beschleunigt werden können. Besonders ernst ist die Lage in Polen, in der Tschechischen Republik, in Slowenien und in Estland.

Im Falle der Slowakei ist eines der Hauptprobleme nach wie vor die richterliche Unabhängigkeit. Während Ungarn Anstrengungen zur Verbesserung seines Rechtssystems unternahm, erzielten andere Länder seit Veröffentlichung der Stellungnahmen nur geringe Fortschritte.

4.2.1.2 Wirtschaftliche Kriterien

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien als *funktionsfähige Marktwirtschaften* angesehen werden können. Alle fünf Länder machten im Vergleich zum letzten Jahr weitere Fortschritte, auch wenn in allen Fällen einige wichtige Faktoren wie etwa die Finanzmärkte noch nicht voll entwickelt sind. Slowenien muss Maßnahmen treffen, um das Funktionieren der Marktmechanismen zu verbessern. Ein sechster Anwärter – die Slowakei – erfüllt die Bedingungen in Bezug auf die Rechtsvorschriften und die Systemmerkmale beinahe, jedoch stehen die übertriebene Interventionspolitik des Staates und die fehlende Transparenz nicht im Einklang mit dem Funktionieren einer Marktwirtschaft; zudem verschlechterte sich die makroökonomische Situation nach einer Zeit der Stabilität. Zwei andere Beitrittsländer, Lettland und Litauen, machten wesentliche Fortschritte auf dem Weg zur Marktwirtschaft.

Insgesamt gesehen erzielten die Beitrittsländer bei ihrem Übergang zur Marktwirtschaft einschließlich der Privatisierung und Liberalisierung erhebliche Fortschritte, auch wenn sich ihre wirtschaftliche Lage nach Maßgabe ihrer Ausgangssituation weiterhin erheblich voneinander unterscheidet. Die Länder, in denen vergleichsweise stabile soziale und politische Verhältnisse herrschten und die ein ständiges Engagement für Reformen zeigten, nämlich Ungarn und Polen, machen weiterhin stetige Fortschritte. Das gleiche gilt für Estland. Auch wenn sie dicht folgen, stellten die Tschechische Republik und Slowenien nicht das gleiche entschlossene politische Engagement für die marktwirtschaftlichen Reformen unter Beweis.

Die Kommission ist der Ansicht, dass zwei Länder – Ungarn und Polen – ihre *Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck standzuhalten*, weiter verbesserten und das zweite Kriterium mittelfristig erfüllen dürften. Auch Slowenien dürfte in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union mittelfristig standzuhalten, vorausgesetzt, dass es die geplanten Reformen zügig durchführt. Im Fall der Tschechischen Republik kann ebenfalls davon ausgegangen werden, dass sie das zweite Kriterium erfüllen kann, obwohl sie im Vergleich zum letzten Jahr etwas an Boden verlor. Mittelfristig bestehen gute Aussichten, dass die Slowakei dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standhalten kann, sofern die Regierung umgehend Maßnahmen zur Errichtung einer funktionierenden Marktwirtschaft ergreift. Estland befindet sich in der gleichen Lage, wenngleich die Nachhaltigkeit wegen seiner großen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte ungeachtet der jüngsten Verbesserung nicht gesichert ist.

Insgesamt dürften also sechs Länder – Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Estland, Slowenien und die Slowakei – in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union auf mittlere Sicht standzuhalten. Besondere Wachsamkeit ist jedoch in der Tschechischen

Republik notwendig, damit die derzeitigen Reformen in vollem Umfang durchgeführt werden. Die Slowakei müsste die anhaltenden Strukturprobleme transparenter und unter Wahrung der Grundsätze einer Marktwirtschaft in Angriff nehmen.

Legt man bei der Beurteilung der Situation beide Kriterien zugrunde, so ist festzustellen, dass keines der Beitrittsländer die wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen erfüllt, wie dies bereits zum Zeitpunkt der Stellungnahmen der Fall war. Ungarn und Polen erzielten die weitesten Fortschritte, während die Tschechische Republik und Slowenien etwas an Terrain verloren, selbst wenn sie weiter sind als die übrigen Länder. Estland machte weiterhin Fortschritte und kann als Marktwirtschaft angesehen werden. Das Land dürfte in der Lage sein, auf mittlere Sicht dem Wettbewerbsdruck standzuhalten. Lettland und in geringerem Maße Litauen erzielten kürzlich wesentliche Fortschritte, erfüllen aber bisher weder das eine noch das andere der beiden Kriterien, vor allem weil viele der Maßnahmen erst in jüngster Zeit getroffen wurden. Bulgarien und Rumänien erfüllen keines der beiden Kriterien. Bulgarien machte zwar erhebliche Fortschritte und zeigt die erforderliche Entschlossenheit zur Durchführung der Reformen, wobei jedoch die Ausgangssituation sehr niedrig ist. Die Situation in Rumänien verschlechterte sich gegenüber dem Vorjahr. Nach den Wahlen in der Slowakei ist nunmehr mit einer Änderung der Wirtschaftspolitik zu rechnen, jedoch ist es noch zu früh, um ein Urteil über die Fähigkeit der Slowakei zur Erfüllung der beiden Kriterien auf mittlere Sicht abzugeben.

4.2.1.3 Sonstige, aus der Mitgliedschaft erwachsende Verpflichtung

Politische Union, Wirtschafts- und Währungsunion

Die Bewerberländer haben ihre Anpassung an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union fortgesetzt und dabei ihre Bereitschaft unter Beweis gestellt, durch politischen Dialog und konkrete Aktionen effektiv zu Maßnahmen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beizutragen.

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist Teil des gemeinschaftlichen Acquis. Es muss aber unterschieden werden zwischen der Teilnahme an der WWU – zu der alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind – und der Einführung des Euro als Einheitswährung. Von neuen Mitgliedstaaten wird nicht unbedingt erwartet, dass sie die Einheitswährung ab dem Beitritt übernehmen, obwohl sie sich an der Wirtschafts- und Währungsunion beteiligen. Die WWU basiert auf dem Grundsatz einer schrittweisen Entwicklung der Volkswirtschaften der Beitrittsländer bis hin zur Einführung der Einheitswährung, da in einem Endstadium alle Mitgliedstaaten den Euro einführen müssen.

Die Einbeziehung neuer Mitgliedstaaten in die Euro-Zone wird beschlossen, sobald die erforderlichen Voraussetzungen für die Übernahme der Einheitswährung erfüllt sind; vor dieser Entscheidung wird geprüft, ob ein hohes Niveau dauerhafter Konvergenz erreicht worden ist. Vor dem Beitritt be-

steht jedoch keine institutionelle Verpflichtung zur Beurteilung der Fortschritte bei den Konvergenzkriterien.

Übernahme des Acquis

Die Fortschritte bei der Übernahme des Acquis seit der Stellungnahme sind von einem Bewerberland und von einem Sektor zum anderen sehr unterschiedlich.

Die *Tschechische Republik* machte insgesamt nur begrenzte Fortschritte bei der Angleichung. Im Bereich des Binnenmarkts konnten gute Ergebnisse bei der Normung und Zertifizierung und – in geringerem Umfang – bei den Aufsichtsorganen der Banken und Kapitalmärkte erzielt werden. In anderen Schlüsselbereichen des Binnenmarktes, wie z. B. beim geistigen und gewerblichen Eigentum, öffentlichen Auftragswesen, Datenschutz oder den Aufsichtsstrukturen für das Versicherungswesen und staatlichen Beihilfen wurde nur wenig erreicht. Auch den im Rahmen des Europa-Abkommens eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich bestimmter Agrareinfuhren und Rechtsvorschriften für Lotterien kam die Tschechische Republik nicht nach. *Slowenien* konnte bei seinen Bemühungen um die Angleichung der Rechtsvorschriften insgesamt keine Erfolge verzeichnen.

Ungarn setzt den Annäherungsprozess in ausgewogener Weise fort. Die Umsetzung verläuft in stetigem Tempo, und in der Regel wurden angemessene institutionelle und finanzielle Maßnahmen zur Erleichterung der Durchführung getroffen. In *Polen* bietet die Umsetzung und Implementierung des Acquis ein uneinheitliches Bild. Die Übernahme des Binnenmarktrechts kam wegen Verzögerungen bei der Annahme des neuen Konzepts und wegen fehlender institutioneller Strukturen im Bereich der Zertifizierung nicht angemessen voran. Außerdem muss noch ein glaubwürdiges System für die Kontrolle staatlicher Beihilfen geschaffen werden. Ein entscheidender Schwachpunkt im Angleichungsprozess ist der Umweltschutz, wo nur begrenzte Fortschritte gemacht wurden. *Estland* hat bei der Rechtsangleichung insgesamt Fortschritte gemacht, wenngleich der Vervollständigung des Rechtsrahmens für den Binnenmarkt verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden muss (insbesondere gewerbliches Eigentum, Normen und Zertifizierung sowie staatliche Beihilfen).

In der *Slowakei* verläuft der Prozess der Rechtsangleichung insgesamt schleppend, und beim Ausbau der Durchführungs- und Durchsetzungsstrukturen sind nur begrenzte Fortschritte zu verzeichnen. In einigen Sektoren, in denen noch erhebliche Anstrengungen zu unternehmen sind (z. B. Binnenmarkt und Umweltschutz), ist die mangelnde Dynamik besonders auffällig.

Lettland machte bei der Angleichung der Rechtsvorschriften und bei der Schaffung von Durchführungsstrukturen insbesondere in den Bereichen Wettbewerb, Bankdienstleistungen, Verkehr, Normen und Zertifizierung bedeutende Fortschritte. *Litauen* bietet ein uneinheitliches Bild. Es bedarf verstärkter Anstrengungen, um den rechtlichen Rahmen für den Binnenmarkt zu vervollständigen und die nötigen institutionellen Verbesserungen vorzunehmen. In anderen Bereichen, wie beispielsweise dem Umweltschutz, in denen die Umsetzung sehr zügig verlief, muss jetzt sichergestellt werden, dass angemessene Implementierungs- und Durchsetzungsstrukturen geschaffen werden.

Rumänien beschleunigte in den Bereichen Landwirtschaft, Energie, Verkehr und Regionalentwicklung sowie in einigen Teilbereichen des Binnenmarktes das Umsetzungstempo. Dagegen wurden die Voraussetzungen für die Implementierung und Durchsetzung noch nicht hinreichend entwickelt, um die effektive Anwendung dieser Rechtsvorschriften zu gewährleisten. In Bulgarien wurde die Umsetzung des EU-Rechts in den meisten Bereichen beschleunigt. In einigen besonders wichtigen Bereichen wie dem öffentlichen Beschaffungswesen, den Normen und der Zertifizierung, dem Datenschutz und der Überwachung der staatlichen Beihilfen waren die Fortschritte jedoch begrenzt, und insgesamt müssen die Voraussetzungen für Implementierung und Durchsetzung verbessert werden.

Fähigkeit der Verwaltung und der Justiz zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands

Insgesamt hat Ungarn bei der Stärkung der Fähigkeit von Verwaltung und Justiz zur Übernahme und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts beachtliche Erfolge aufzuweisen. Lettland, Estland und Litauen erzielten beim Aufbau der notwendigen Strukturen Erfolge, müssen aber weitere Anstrengungen unternehmen, und die neu geschaffenen Strukturen müssen sich erst konsolidieren, bevor sie ihre Effizienz unter Beweis stellen können. Obwohl Polen, die Tschechische Republik und Slowenien auf verhältnismäßig soliden Grundlagen aufbauen konnten, erzielten sie seit der Veröffentlichung der Stellungnahmen keine nennenswerten Fortschritte. Der Auf- und Ausbau der Verwaltung und der Justiz ging in der Slowakei schleppend voran. In Bulgarien und Rumänien muss die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz zur Umsetzung des Acquis weiterhin als gering bezeichnet werden.

Die konkreten Fortschritte, die beim Ausbau der Verwaltung und bei der Reform der Justiz erzielt wurden, sind jedoch von Land zu Land höchst unterschiedlich.

Die *Tschechische Republik* betrachtet die Reform der öffentlichen Verwaltung als eine ihrer vorrangigen Aufgaben, hat jedoch noch nicht die notwendigen Schritte unternommen, um dieses politische Engagement in die Tat umzusetzen. In *Slowenien* sind seit der Veröffentlichung der Stellungnahme in den Bereichen öffentliche Verwaltung und Justizreform nur geringe Fortschritte zu verzeichnen. *Ungarn* machte weitere Fortschritte beim Aufbau seiner Verwaltungskapazitäten zur Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands. *Polen* stieß bei der Durchführung der geplanten Reformen der öffentlichen Verwaltung auf Schwierigkeiten; diese Reformen sind aber notwendig, um das Fundament für weitere Verbesserungen der Verwaltungskapazitäten in bestimmten Bereichen des gemeinschaftlichen Besitzstands zu legen. Obwohl *Estland* einige Schritte zur Reform seiner öffentlichen Verwaltung und Justiz unternahm, konnten vor allem wegen der begrenzten personellen Ressourcen nur langsam Fortschritte erzielt werden.

Die *Slowakei* machte wenig Fortschritte beim Ausbau der für eine effiziente Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands notwendigen Kapazitäten von Verwaltung und Justiz. *Lettland* machte mehrere wichtige Schritte bei der Stärkung seiner öffentlichen Verwaltung und erkannte, wie wichtig

die Schaffung und der Ausbau von Kapazitäten zur Durchsetzung des gemeinsamen Besitzstandes in Schlüsselbereichen des Binnenmarktes ist. *Litauen*: Seit der Veröffentlichung der Stellungnahme wurde eine Reihe wichtiger Behörden und Organe geschaffen. Wenig Fortschritte sind beim Ausbau der öffentlichen Verwaltung *Rumäniens* zu verzeichnen. In *Bulgarien* sind die Kapazitäten für die Übernahme und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands noch schwach.

4.2.2 Fortschrittsbericht 1999³³⁾

In dem im Oktober 1999 publizierten zweiten Fortschrittsbericht (*EU-Kommission, 1999D*) hat die Kommission eine grundsätzliche Änderung der Beitrittsstrategie vorgeschlagen. Im Jahr 2000 sollten die Beitrittsverhandlungen mit allen Bewerberländern aufgenommen werden, die die politischen Kriterien erfüllen und die bewiesen haben, auch die wirtschaftlichen Kriterien einhalten zu können. Im Bezug auf Osteuropa handelt es sich um die Slowakei, Bulgarien, Lettland, Litauen und Rumänien.

Die institutionellen Reformen der EU, welche eine Voraussetzung für die Erweiterung sind, sollen im Jahre 2002 in Kraft treten. Die EU-Kommission hat vorgeschlagen, dass sich der Europäische Rat verpflichtet, ab dem Jahre 2002 in der Lage zu sein, über den Beitritt der Kandidaten, die alle notwendigen Kriterien erfüllen, zu entscheiden.

Die Kommission hat ferner das *Procedere* bei den Beitrittsverhandlungen geändert. Die im Zuge der laufenden Verhandlungen bereits vorläufig abgeschlossenen Kapitel werden erneut eröffnet, um den neu hinzugekommenen Besitzstand zu berücksichtigen.

Im zweiten Fortschrittsbericht hat die Kommission auch ihre Überlegungen im Bezug auf Übergangszeiten bei den Beitrittsverträgen präzisiert (vgl. Kapitel 3.8.2).

Im Vergleich zum Bericht 1998 neu sind Vorschläge zur Wirtschaftsintegration durch die Beitrittskandidaten und die EU. Sie betreffen u. a. die Liberalisierung des Agrarhandels und den schrittweisen Verzicht auf die Anwendung von Antidumping-Maßnahmen (vgl. Kapitel 4.2.2.4).

Bei der Beurteilung der Kandidaten hat die Kommission vor allen die Tschechische Republik kritisiert. Im Bericht 1998 wurde ein Nachlassen der Beitrittsvorbereitungen in der Tschechischen Republik als auch in Slowenien festgestellt. In Slowenien hat diesmal die Kommission eine eindeutige Beschleunigung der Geschwindigkeit festgestellt. Die wichtigsten politischen Parteien haben vereinbart, den zur Vorbereitung des EU-Beitrittes erforderlichen Gesetzen den Vorrang zu geben. In der Tschechischen Republik kam es hingegen trotz der Bemühungen der Regierung bei der Ausarbeitung und Vorlage von Gesetzen nicht zu einer entsprechenden Zusammenarbeit mit dem Parlament.

³³⁾ Ohne Hinweise auf die Lage in Zypern, Malta und der Türkei; Hinweise auf die Lage in den drei Baltischen Staaten wurden nur in wichtigen Fällen berücksichtigt.

4.2.2.1 Politische Kriterien

Die bemerkenswertesten Fortschritte bei der Erfüllung der politischen Kriterien hat die Slowakei erreicht. Dort wurde, nach den Wahlen vom September 1998 und einem Regierungswechsel, ein ehrgeiziges politisches Reformprogramm eingeleitet.

Zusammenfassend stellte die Kommission fest, dass sich die Leistung der Bewerberländer beim Aufbau einer stabilen und widerstandsfähigen Demokratie und des Rechtsstaates allgemein verbessert haben. Weiterhin Anlass zu Bedenken gibt die Behandlung der Minderheiten und der Roma sowie die Lage der Heimkinder in Rumänien.

In allen Bewerberländern ist die Stärkung der Judikative eine wichtige Aufgabe. Es wurden beträchtliche Bemühungen unternommen, um Richter auszubilden. Diese Anstrengungen müssen fortgesetzt werden. Korruption ist weitverbreitet. Sie wird durch die niedrigen Gehälter im Staatssektor und die weit verbreiteten bürokratischen Kontrollen in der Wirtschaft verschärft.

Bei der Behandlung von Minderheiten stellen vor allem die Roma ein Problem dar. Tief verwurzelte Vorurteile in vielen der Bewerberländer führen zu einer sozialen und wirtschaftlichen Diskriminierung dieser Minderheit. Die Romagemeinden leiden unter Arbeitslosigkeit. – Die Lage der ungarischen Minderheit in der Slowakei hat sich angesichts der Einbeziehung ihrer Vertreter in die slowakische Regierung, des Erlasses von Minderheitssprachgesetzen und anderer Maßnahmen verbessert.

4.2.2.2 Wirtschaftliche Kriterien

Die wirtschaftlichen Kriterien werden anhand der Aspekte "funktionsfähige Marktwirtschaft" und "Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften standzuhalten", beurteilt.

Nach Auffassung der Kommission sind Polen, Ungarn, Estland, Slowenien und die Tschechische Republik funktionsfähige Marktwirtschaften, wenn auch die Lage in der Tschechischen Republik Anlass zur Sorge gibt. Lettland kann nun auch als funktionsfähige Marktwirtschaft gelten. Die Slowakei und Litauen sind von einer funktionsfähigen Marktwirtschaft nicht mehr weit entfernt. Auch Bulgarien hat bei der Errichtung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft beträchtliche Fortschritte gemacht, die jedoch auf einem sehr geringen Ausgangsniveau basieren. Die Lage in Rumänien ist sehr beunruhigend.

Polen, Ungarn, Estland und Slowenien haben ihre Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften mittelfristig standzuhalten, verbessert. Die Tschechische Republik hat weiter an Boden verloren, dürfte jedoch nach wie vor in der Lage sein, dieses Subkriterium mittelfristig zu erfüllen, wenn es die noch ausstehenden Wirtschaftsreformen konsequent durchführt. Trotz der Rückwirkungen der Russlandkrise konnte die Slowakei – durch die Verabschiedung und Umsetzung des Programms zur Gesetzes- und Strukturreform – sicherstellen, dass ihre Wirtschaft dieses zweite Kriterium mittelfristig erfüllen kann. Bulgarien wird dieses Kriterium nicht mittelfristig, sondern erst inner-

halb eines weiter gesteckten Zeithorizonts erfüllen können, hat jedoch bemerkenswerte Fortschritte gemacht. Rumänien hat noch einen weiten Weg vor sich.

Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Kriterien stellt die Kommission zusammenfassend fest, dass von den zehn mittel- und osteuropäischen Ländern Ungarn und Polen der Erfüllung der Vorgaben am nächsten sind, gefolgt von Slowenien und Estland und danach von der Tschechischen Republik, die noch ernsthafter Fortschritte bedarf. Lettland hat im vergangenen Jahr beträchtliche Fortschritte gemacht und kann nun auch in diese Gruppe eingereiht werden. Durch die Vollendung der eingeleiteten Reformen dürfte die Slowakei das erste Kriterium im Laufe des nächsten Jahres erfüllen und somit mittelfristig auch zur Erfüllung des zweiten Kriteriums in der Lage sein. Von Litauen wird bisher keines der beiden Kriterien in vollem Umfang erfüllt. Bulgarien und Rumänien erfüllen keines der Kriterien. Bulgarien macht weiterhin beträchtliche Fortschritte, die jedoch auf einem sehr geringen Ausgangsniveau basieren. In Rumänien hat sich die Lage im Vergleich zum letzten Jahr bestenfalls stabilisiert.

4.2.2.3 Sonstige aus der Mitgliedschaft erwachsende Verpflichtungen

Politische Union, Wirtschafts- und Währungsunion

Die Bewerberländer haben ihre Anpassung an die GASP der Union fortgesetzt und dabei ihre Bereitschaft unter Beweis gestellt, durch politischen Dialog und konkrete Aktionen effektiv zu Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beizutragen. Die Bewerberländer schlossen sich ausnahmslos dem gemeinsamen Standpunkt der EU in Bezug auf den Kosovo, dem Flugverbot für jugoslawische Fluggesellschaften und dem gegen Jugoslawien verhängten Ölembargo an. Die Bewerberländer haben die meisten Grenzstreitigkeiten mit Drittländern beilegen können.

Ausführlich werden in diesem Bericht die Fragen der Teilnahme der Beitrittskandidaten an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) behandelt. Die WWU ist integrierender Bestandteil des gemeinschaftlichen Besitzstandes. Von den neuen Mitgliedstaaten wird aber nicht erwartet, dass sie den Euro mit dem Beitritt einführen, auch wenn sie an der WWU teilnehmen werden. Die Kommission warnt sogar eindringlich vor einer zu frühen Einführung des Euro. Nach ihrer Auffassung besteht die Gefahr, dass die Bewerberländer ihre Politik starr an der Erfüllung der Konvergenzkriterien von Maastricht ausrichten könnten in dem Bemühen, den Euro zum frühest möglichen Zeitpunkt einzuführen. Vorrangig sollten sie sich jedoch auf die Stärkung der Marktprinzipien, auf Fortschritte bei der Handelsintegration mit der EU und auf die Einführung der Binnenmarktvorschriften sowie die Finanzmarktreformen und -liberalisierung konzentrieren. Versuche, den Euro allzu rasch zu übernehmen könnte für die Bewerberländer höchst schädlich sein, so dass ihnen davon abgeraten werden sollte. Ob eine nachhaltige nominale Konvergenz erreicht worden ist, kann erst beurteilt werden, wenn die Beitrittsländer bewiesen haben, dass sie auf dem Binnenmarkt und bei freiem Kapitalverkehr erfolgreich operieren.

Mit dem Beitritt werden Bewerberländer den Status von Mitgliedstaaten erhalten, für die eine Ausnahmeregelung mit den in Artikel 122 des Vertrags von Amsterdam festgelegten Rechten und Pflichten gilt, d. h. eines Landes, das zwar an der WWU teilnimmt, aber nach wie vor seine eigene Landeswährung verwendet. Diese Ausnahmeregelung wird in den Beitrittsverträgen gewährt werden. Die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen, Slowenien, die Slowakei, Lettland, Litauen und Bulgarien sollten auf mittlere Sicht in der Lage sein, als nicht an der Euro-Zone teilnehmende Länder an der WWU teilzunehmen. Die Teilnahme Rumäniens an der dritten Stufe der WWU als nicht der Euro-Zone angehörendes Land könnte wegen seiner prekären Wirtschaftslage ernsthafte Probleme aufwerfen.

Übernahme des Acquis

Insgesamt sind Ungarn, Lettland und Bulgarien bei der Angleichung der Rechtsvorschriften gut vorangekommen. Slowenien und die Slowakei haben ihre Anstrengungen erheblich verstärkt. Estland, Litauen und Rumänien erzielten uneinheitliche Ergebnisse. In Polen und in der Tschechischen Republik kommt die Umsetzung der Rechtsvorschriften nur langsam voran. Das schleppende Tempo, mit dem sie die Harmonisierung verfolgen, und die dabei eingeschlagene Politik der kleinen Schritte sind nicht mit dem politischen Wunsch dieser beiden Länder nach einem möglichst baldigen EU-Beitritt zu vereinbaren.

Im Bereich der Leistungsfähigkeit der Verwaltung und der Justiz hat Ungarn einigermaßen beständige Fortschritte erzielt. In Polen, der Tschechischen Republik und Estland ist die Stärkung der Institutionen uneinheitlich verlaufen. Slowenien baut seine Verwaltungskapazität weiter aus, steht jedoch vor der gewaltigen Aufgabe, die vielen Institutionen zu schaffen, die in den kürzlich verabschiedeten Gesetzen vorgesehen sind. Die Slowakei muss ihre guten Absichten durch Ausbau ihrer Verwaltung und Justiz in konkrete Fortschritte umsetzen. Bulgarien hat vielversprechende Anstrengungen unternommen, doch stehen dem Land nur begrenzte Mittel zur Verfügung. In Rumänien ist die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und der Justiz nach wie vor sehr schwach entwickelt.

Im Bezug auf die Binnenmarktvorschriften besteht in den meisten Bewerberländern inzwischen eine solide Rechtsgrundlage. Einige binnenmarktrechtliche Bestimmungen werden aber nur sehr zögerlich übernommen, so u. a. die Einbeziehung der Bereiche der öffentlichen Versorgung in die Gesetze zur Vergabe öffentlicher Aufträge. In allen Ländern müssen noch weitere Anstrengungen im Hinblick auf die Übernahme und wirksame Umsetzung des Normungs- und Zertifizierungskonzepts der EG unternommen werden.

Der Stand der Umsetzung der Vorschriften für das Umweltrecht ist in keinem der Bewerberländer besonders hoch. Dennoch haben die meisten Länder im vergangenen Jahr erhebliche Fortschritte verzeichnet. Besonders bemerkenswert war hier die Entwicklung in Ungarn, Slowenien, Lettland und Litauen. Polen hingegen hat noch kein Gesamtkonzept und ist in dem Bereich insgesamt kaum vorangekommen.

Aus österreichischer Sicht sind die Ausführungen zur nuklearen Sicherheit von hohem Interesse. Auf Ersuchen des Europäischen Rates von Köln hat die Kommission diesem Punkt in den diesjährigen Berichten besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Besonders wichtig ist die möglichst rasche Stilllegung der ältesten Reaktoren sowjetischer Bauart, die nicht mehr so aufgerüstet werden können, dass sie den europäischen Sicherheitsanforderungen genügen (es handelt sich um die Blöcke 1 und 2 in Ignalina, Litauen, die Blöcke 1 bis 2VI in Bohunice, Slowakei, und die Blöcke 1 bis 4 in Kosloduj, Bulgarien). Die Kommission hat die Bereitschaft der EU und der internationalen Gemeinschaft zur finanziellen und technischen Hilfestellung bei der Stilllegung dieser Kraftwerksblöcke unterstrichen. Dementsprechend begrüßt die Kommission auch den Beschluss der slowakischen Regierung, die Blöcke 1 bis 2 VI in Bohunice bis 2006 bzw. 2008 stillzulegen. Die Slowakei, die keinen internationalen Verpflichtungen aus dem Reaktorsicherheitskonto-Abkommen unterliegt, hat in den jüngsten Jahren hohe Summen investiert, um die Sicherheit dieser Reaktoren zu verbessern. Sowohl die litauische als auch die slowakische Regierung haben weitsichtige und mutige Entscheidungen getroffen, die dazu beitragen werden, den Schutz der Bevölkerung ihres eigenen Landes und benachbarter Staaten vor nuklearen Risiken zu erhöhen. Die Kommission erkennt an, dass diese Entscheidungen im Geiste der europäischen Integration erfolgt sind und dass sie einen wichtigen Schritt auf dem Weg zum EU-Beitritt darstellen. Kritisiert wird hingegen, dass die bulgarische Regierung nicht bereit ist, sich auf die Stilllegung der Blöcke 1 bis 4 in Kosloduj festzulegen.

Unterschiedlich sind die Fortschritte im Bereich Justiz und Inneres. In den Kernbereichen Einwanderung, Asyl, Polizei, Drogen, Grenzkontrollen, Bekämpfung von Korruption und justizielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen sowie bei der generellen Reform des Justizwesens haben Litauen, Estland, Slowenien, Lettland und Bulgarien bedeutende Fortschritte verzeichnet. In Ungarn hat sich trotz des höheren Ausgangsniveaus bei der Rechtsangleichung wenig getan. Polen, die Tschechische Republik und die Slowakei kamen langsam voran. In Rumänien bleibt trotz mancher Fortschritte noch viel zu tun.

Im Bereich Sozial- und Gesundheitswesen erfolgt die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands ziemlich langsam.

Bei der Agrarstrukturreform hat keiner der Beitrittskandidaten nennenswerte Fortschritte gemacht. Dies trifft vor allem auf Polen und Rumänien zu, die kurzfristige Abhilfemaßnahmen getroffen haben, ohne sich jedoch in ausreichendem Maße mit dem unerlässlichen längerfristigen Umbau auseinander zusetzen.

4.2.2.4 Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsintegration

Im Fortschrittsbericht 1999 wurden verschiedene Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsintegration zwischen der EU und den Beitrittskandidaten vorgeschlagen. Die Bewerberländer sollten stabile, berechenbare und investitionsfreundliche Regelungen einführen, um Investitionen, insbeson-

dere ausländische Direktinvestitionen, zu unterstützen, die zur Verbesserung der Infrastruktur, zur weiteren Umstrukturierung der Industrie und zur Modernisierung der Wirtschaft benötigt werden.

Konkreter sind die Vorschläge betreffend Maßnahmen zur Liberalisierung des EU-Außenhandels. Im Agrarhandel sollten, auf Grundlage der Reziprozität, alle derzeitigen Beschränkungen gegenüber den Beitrittskandidaten schrittweise reduziert werden. Die gegenwärtigen Verhandlungen über weitere gegenseitige Zugeständnisse im Agrarhandel könnten auf dieses Ziel ausgedehnt werden. Auch die Ausfuhrsubventionen der EU für Exporte in die Bewerberländer sollen erneut geprüft werden.

Die Anwendung der Antidumping-Regeln auf die Beitrittskandidaten sollte ebenfalls überprüft werden. Vom Einsatz handelspolitischer Schutzinstrumente bei gewerblichen Erzeugnisse sollte, entsprechend dem Beschluss des ER in Essen, Abstand genommen werden. Die Kommission hat sich verpflichtet, im nächsten Bericht geeignete Vorschläge zu machen.

5. Reformen der Union im Hinblick auf die Erweiterung

5.1 Reformbedarf der Union

Um die Erweiterung mit Erfolg bewältigen zu können, sind tiefgreifende Änderungen nicht nur bei den Beitrittskandidaten, sondern auch in der EU notwendig. Die EU muss sich aber nicht nur im Hinblick auf die Erweiterung reformieren, sondern auch, um sich nach innen und außen zu stärken und um ihren Aufgaben und Verpflichtungen gerecht zu werden. Im gewissen Sinn ist die Osterweiterung ein Vehikel zur Bewältigung und Durchsetzung der Reformlasten.

Änderungen waren notwendig in wichtigen Politikbereichen, insbesondere bei der Agrar- und Strukturpolitik. Diese Reformen waren auch eine Voraussetzung für die Einigung über einen neuen Finanzrahmen für die Union, der den Erfordernissen der Erweiterung Rechnung trägt. Die entsprechenden Vorschläge enthielt die Agenda 2000. Der ER in Berlin erzielte im März 1999 eine politische Einigung über diese Fragen (vgl. hierzu näher die beiden folgenden Abschnitte).

5.2 Reform der Institutionen

Ein hoher Reformbedarf der Union besteht weiterhin bei den *Institutionen*, die an die größere Zahl der Mitglieder angepasst werden müssen. Dazu dienten die Arbeiten der Regierungskonferenz 1996/97, die zum Vertrag von Amsterdam führten. Vom ER in Amsterdam (Juni 1997) wurden aber viele wichtige Fragen der Reform der Institutionen ausgeklammert. In einem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam wurde für die Reformen ein zweistufiges Konzept festgehalten: Eine begrenzte Reform vor der ersten Erweiterung und eine umfassende Reform, bevor die Zahl der EU-Mitglieder zwanzig überschreitet. Der ER in Wien (1998) brachte in dieser Frage keinen Fortschritt.

Der Europäische Rat von Köln (3. und 4. Juni 1999) beschloss, Anfang des Jahres 2000 eine Regierungskonferenz einzuberufen, "um die in Amsterdam nicht geregelten institutionellen Fragen, die vor der Erweiterung geregelt werden müssen, zu lösen. Der Abschluss der Konferenz und die Vereinbarung der notwendigen Vertragsänderungen sollen Ende 2000 erfolgen."

Der Auftrag dieser Regierungskonferenz erstreckt sich gemäß dem Amsterdamer "Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union" auf die folgenden Themen: Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission; Stimmenwägung im Rat (Neuwägung, Einführung einer doppelten Mehrheit; Schwelle für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit); Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Rat; auch andere Vertragsänderungen, soweit sie sich in Bezug auf die europäischen Organe und im Zuge der Umsetzung des Vertrags von Amsterdam ergeben, können behandelt werden (*EU-Bulletin*, 1999B).

Im September 1999 hat der Präsident der Europäischen Kommission Prodi an J.L. Dehaene, Richard von Weizsäcker und Lord Simon ("Drei Weisen") den Auftrag erteilt, einen Bericht zu den institutionellen Auswirkungen der EU-Erweiterung auszuarbeiten. In der am 18. Oktober 1999 vorgelegten Stellungnahme wurde das vom Europäischen Rat in Amsterdam vorgeschlagene zweistufige Reformkonzept als nicht mehr aktuell bezeichnet. Vorgeschlagen wurde, "bereits jetzt umfassende Reformen in Angriff zu nehmen, zumal sich eine solche Gelegenheit künftig vielleicht nicht mehr ergeben könnte."

Zusätzlich zu den drei, vom Europäischen Rat in Amsterdam explizit genannten Reformvorhaben, werden von den "Drei Weisen" folgende Bereiche genannt, in welchen Anpassungen der bestehenden EU-Regelungen erforderlich wären: größere Flexibilität der Organe, Außenvertretung der Union in Angelegenheiten wie Dienstleistungshandel oder internationale Währungsangelegenheiten; Frage der Rechtspersönlichkeit der Union, Einbeziehung der Aufgaben der Westeuropäischen Union in die EU. Ferner wurde vorgeschlagen, den EU-Vertrag in zwei Teile aufzuspalten: Im grundlegenden Vertrag sollten nur die Ziele, Grundsätze und allgemeine politische Leitlinien, sowie der institutionelle Rahmen festgehalten werden. Diese Vorschriften könnten wie bisher nur einstimmig durch eine Regierungskonferenz geändert werden und müssten anschließend von jedem Mitgliedstaat ratifiziert werden. Andere Vorschriften sollten in getrennten Texten enthalten sein, die durch Beschlüsse des Rates und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments geändert werden könnten.

Der Europäische Rat in Helsinki (Dezember 1999) hat mit der Institutionenreform eine Regierungskonferenz beauftragt, die im Februar 1999 ihre Arbeit aufnehmen soll. Ihr Auftrag ist im wesentlichen auf die drei vom Europäischen Rat in Amsterdam genannten Vorhaben eingeschränkt, kann aber bei Bedarf erweitert werden.

5.3 Agrarpolitik

5.3.1 Ziele und Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die Agrarpolitik spielte in der Europäischen Integration von Anfang an eine zentrale Rolle. Die Ziele der GAP sind in Artikel 39 des EWG-Vertrages festgelegt: Steigerung der Produktivität, Sicherung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung, Stabilisierung der Märkte und die Sicherung der Versorgung zu angemessenen Preisen. Bei der Konzeption und Umsetzung der GAP müssen die internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft (insbesondere im Rahmen der WTO) sowie die Folgen für den EU-Haushalt mitberücksichtigt werden. Im Laufe ihrer Geschichte musste die GAP wiederholt reformiert und den geänderten nationalen und internationalen Verhältnissen angepasst werden. Insbesondere wachsende Überschüsse und Probleme bei deren Finanzierung und Verwertung haben wiederholt Reformen erzwungen.

Die Reform des Jahres 1992 (nach dem damaligen Agrarkommissar auch McSharry-Reform genannt) brachte eine wichtige Neuorientierung der GAP. Erstmals wurden für wichtige Agrarprodukte (insbesondere Getreide) massive Preissenkungen beschlossen; die landwirtschaftlichen Erzeuger erhielten als Ausgleich Direktzahlungen aus der EU-Kasse in Form von Flächen- und Tierprämien. Dieser Schwenk in der Gemeinsamen Agrarpolitik ist vor dem Hintergrund der damals laufenden Verhandlungen im Rahmen der GATT-Uruguay-Runde zu sehen; er war eine wichtige Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluss dieser internationalen Handelsgespräche.

Im Dezember 1995 legte die Kommission dem ER in Madrid das "Strategiepapier Landwirtschaft" vor und leitete damit eine neue Diskussion um Reformen im Agrarbereich ein. Eingangs wurde die GAP-Reform 1992 als Erfolg herausgestrichen. Nach Ansicht der Kommission zeichnen sich allerdings für die europäische Landwirtschaft neue Herausforderungen ab, auf die rechtzeitig und vorausschauend reagiert werden sollte. Dazu zählen u. a. die im Jahre 1999 beginnende neue WTO-Runde, die geplante Osterweiterung der Union sowie die langfristigen Tendenzen auf den nationalen und internationalen Agrarmärkten. Zudem gelte es, in der GAP ökologische Aspekte und soziale Anliegen stärker zu berücksichtigen. Die ländliche Entwicklung sollte einen höheren Stellenwert erhalten. Nicht zuletzt gelte es die GAP zu vereinfachen. Vor diesem Hintergrund wurden drei Optionen für die künftige Orientierung der GAP diskutiert: "Status quo beibehalten", "radikale Reform" und "Weiterentwicklung der GAP-Reform 1992". Nach Abwägen der Vor- und Nachteile plädierte die Kommission klar für die Weiterentwicklung der erfolgreichen Reform des Jahres 1992. Die von der Kommission vorgelegten Analysen und politischen Optionen wurden heftig diskutiert.

Mitte 1997 legte die Europäische Kommission im Rahmen der *Agenda 2000* ihre Grundlinien für eine neue Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vor. Nach weiteren Diskussionen folgten am 18. März 1998 die detaillierten "Legislativvorschläge" zur Reform der GAP und der Strukturfonds sowie eine Finanzielle Vorschau für den Zeitraum 2000 bis 2006. Die Kommission bekräftigt darin die politische Entscheidung im "Strategiepapier Landwirtschaft" vom Dezember 1995. Sie empfiehlt

eine Vertiefung und Weiterführung der Reform von 1992 durch eine weitere Kürzung der institutionellen Agrarpreise. Neue bzw. höhere Direktzahlungen sollten die Ertrags- und Einkommenseinbußen der Bauern zum Teil ausgleichen. Weiters wurde die Entwicklung einer kohärenten Politik für den ländlichen Raum vorgeschlagen, die diesen Reformprozess begleiten sollte. Die Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisationen sollten nach oben begrenzt werden; die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit erhalten, diese Transfers nach gemeinsam vereinbarten Kriterien zu differenzieren.

Parallel zu den Diskussionen um die Reform der Agrarpolitik bekräftigten die EU-Agrarminister und letztlich der Europäische Rat von Luxemburg (Dezember 1997) den Willen, das derzeitige "Europäische Landwirtschaftsmodell" weiter zu entwickeln und für die Behauptung der Identität der europäischen Landwirtschaft innerhalb wie außerhalb der Union einzutreten. Danach muss die europäische Landwirtschaft ein multifunktionaler, nachhaltiger und wettbewerbsfähiger Wirtschaftssektor sein, der sich auf das gesamte Gebiet der Union, einschließlich der Regionen mit spezifischen Problemen, erstreckt. Sie muss in der Lage sein, die Landschaft zu pflegen, der Naturräume zu erhalten, einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität des ländlichen Raumes zu leisten und den Anliegen und Anforderungen der Verbraucher in Bezug auf die Qualität und die Sicherheit der Lebensmittel, den Umwelt- und den Tierschutz gerecht zu werden.

Im Grundsatz war die Sinnhaftigkeit von Reformen weitgehend unbestritten. Die Vorschläge der Kommission zur Weiterentwicklung der GAP und Reform der Strukturfonds stießen allerdings in den meisten Mitgliedstaaten vorerst auf scharfe Kritik der Landwirtschaft, auch in Österreich. Im Vordergrund standen befürchtete Einkommensverluste der Bauern.

Nach weiteren lebhaften Debatten einigte sich der Agrarminister am 11. März 1999 auf die neue Agrarreform. Die endgültige Entscheidung über die GAP-Reform 1999 fiel dann beim Europäischen Rat in Berlin (24. und 25. März 1999). Vereinbart wurden Kürzungen der institutionellen Preise für Getreide (–15%), Rindfleisch (–20%) und Milch (–15%). Diese Kürzungen sollen schrittweise und zu verschiedenen Zeitpunkten bis zum Jahre 2007 (Milch) umgesetzt werden. Das Quotensystem für Milch bleibt vorerst erhalten; die nationalen Quoten werden um durchschnittlich 2,4% erhöht. Neue bzw. höhere Direktzahlungen sollen die Ertrags- und Einkommenseinbußen der Landwirte zum Teil ausgleichen. Die Entwicklung des ländlichen Raumes wird im Rahmen eines neuen, integrierten Programms gefördert.

Der Europäische Rat folgte damit in den Grundzügen den Empfehlungen der Kommission. Die von der Kommission vorgeschlagenen Preiskürzungen wurden allerdings deutlich zurückgenommen (Getreide –15% statt –20%, Rindfleisch –20% statt –30%, Milch –15% wie vorgeschlagen). Wichtige Teile der Reform treten später in Kraft. Die Reform des Milchmarktes soll erst ab dem Wirtschaftsjahr 2005/2006 in drei Schritten umgesetzt werden. Die von den Agrarministern diskutierte nationale Kofinanzierung der Marktordnungsprämien, deren schrittweise Kürzung und/oder deren obligatorische Modulation nach der Betriebsgröße wurden nach intensiver Diskussion von

den Staats- und Regierungschefs verworfen. Die Mitgliedstaaten haben allerdings die Möglichkeit erhalten, falls sie es wünschen, die Marktordnungsprämien nach der Zahl der in den Betrieben eingesetzten Arbeitskräfte oder den Gesamterträgen des Betriebes in bestimmten Grenzen zu modifizieren.

Insgesamt sind die Ausgaben für die Landwirtschaft der EU 15 mit 297,7 Mrd. € budgetiert. Die Ansätze steigen von 40,9 Mrd. € im Jahr 2000 auf 43,9 Mrd. € 2002 und gehen bis 2006 auf 41,7 Mrd. € zurück. Für die Erweiterung sind insgesamt 12,4 Mrd. € vorgesehen. Das gesamte Agrarbudget der EU 21 (einschließlich Erweiterung) beläuft sich auf 313,8 Mrd. €.

5.3.2 *Beurteilung der GAP-Reform 1999*

Bei der vom ER in Berlin verabschiedeten Reform handelt es sich "unbestritten . . . um die tiefgreifendsten Änderungen seit Bestehen der Gemeinsamen Agrarpolitik" (Schneider, 1999). Dennoch überwiegen, vor allem unter den Ökonomen, kritische Stimmen. Die substantiellen Abstriche von den Vorschlägen der Kommission erschweren ihrer Ansicht nach die Osterweiterung der Union und schwächen die Position der Gemeinschaft in den bevorstehenden WTO-Verhandlungen. Die Marktorientierung der Landwirtschaft und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit leiden. Dies könnte die angestrebte Räumung der Märkte und die vorgesehene reale Stabilisierung des Agrarhaushaltes gefährden. "Bewertet man die Ergebnisse des Berliner Gipfels zur Gemeinsamen Agrarpolitik unter dem Gesichtspunkt der Osterweiterung, muss das Urteil eher skeptisch ausfallen. Es kann dahingestellt bleiben, ob die beschlossenen Preissenkungen ausreichen, um die Interventionspreise an die Weltmarktpreise heranzuführen. Die Erweiterungsfähigkeit der EU bleibt unter diesem Gesichtspunkt zweifelhaft." (Busch, 1999).

Trifft diese Kritik zu, dann werden noch vor dem Ende der Planungsperiode im Jahre 2006 weitere Reformen der GAP notwendig. Auch die Verhandlungen im Rahmen der WTO könnten weitere Reformen erzwingen.

5.3.3 *Einbeziehung der MOEL in die GAP*

In der Diskussion um die EU-Osterweiterung gilt die Landwirtschaft als kritischer und sensibler Bereich. Die Schwierigkeiten resultieren aus den Besonderheiten und großen Unterschieden der Agrar- und Ernährungswirtschaft in Westeuropa und in den Beitrittsländern Ost-Mitteleuropas sowie aus dem großen landwirtschaftlichen Produktionspotential der meisten Beitrittswerber.

Im Vergleich zur EU haben die meisten Länder Ost-Mitteleuropas noch einen sehr gewichtigen Agrarsektor und verfügen über ein großes landwirtschaftliches Potential, das derzeit nicht voll genutzt wird. Von Land zu Land ist die Situation allerdings sehr verschieden.

Der Anteil der Landwirtschaft an den Beschäftigten und am BIP ist im Durchschnitt der zehn mit der EU assoziierten MOEL mehr als viermal so hoch wie in der EU 15. Von Land zu Land ist die Streu-

ung erheblich: Tschechien weist für das Jahr 1998 mit 5,5% bereits eine niedrigere Agrarquote an den Erwerbstätigen aus als die EU 15. Ungarn, die Slowakei, Slowenien und Estland sind dem westeuropäischen Durchschnitt relativ nahe. In Polen sowie in den Balkanstaaten Rumänien und Bulgarien ist die Abhängigkeit von der Landwirtschaft weit überdurchschnittlich hoch.

Die natürlichen Voraussetzungen für die Agrarproduktion sind in Ost-Mitteleuropa überwiegend günstig. Die Länder dieser Region sind zudem im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl gut bis sehr gut mit für den Pflanzenbau und die Tierhaltung nutzbaren Flächen ausgestattet. Im Durchschnitt stehen in den 10 Beitrittsländern je Einwohner rund doppelt so viel Ackerland und um die Hälfte mehr landwirtschaftliche Nutzflächen zur Verfügung als in der EU 15.

Die hohe Agrarquote an den Beschäftigten und ein hoher Arbeitseinsatz je Flächeneinheit deuten auf eine geringe Effizienz und niedrigere reale Produktivitäten in der Agrarwirtschaft der MOEL hin. Gemessen am nominellen Beitrag zum BIP je Beschäftigten erreicht die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft der MOEL 10 im Durchschnitt bloß etwa ein Sechstel des EU-Niveaus. Selbst wenn man die niedrigeren Agrarpreise im Osten berücksichtigt, bleibt eine große Produktivitätslücke bestehen.

Reichlich verfügbarer fruchtbarer Boden, ein hohes Angebot an billigen Arbeitskräften und niedrige Produktivitäten ergeben in Ost-Mitteleuropa ein beachtliches agrarisches Potential, das derzeit nur zum Teil ausgeschöpft wird. Für die Einschätzung der Folgen der Osterweiterung sowohl in den MOEL als auch in Westeuropa ist die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft der Beitrittskandidaten von entscheidender Bedeutung. Wettbewerbsfähigkeit ist allerdings ein sehr komplexes ökonomisches Phänomen, das schwer voll zu fassen ist.

Das Stützniveau für die Landwirtschaft gemessen am "Producer Support Estimate" (PSE) der OECD ist derzeit in Ost-Mitteleuropa nur etwa halb so hoch wie in der EU. (Der PSE-Schätzwert misst den Wert aller Transfers (brutto) von den Steuerzahlern und Verbrauchern an die landwirtschaftlichen Erzeuger.) Für 1998 ermittelte die OECD für die EU-Landwirtschaft ein PSE von durchschnittlich 45% gemessen an den gesamten Erträgen der Landwirtschaft, einschließlich Transferzahlungen an die Erzeuger. Für Osteuropa wurden PSE-Werte von 10% (Lettland) bzw. 12% (Ungarn) bis 25% (Polen) erhoben. Für Tschechien ergibt sich ein Wert von 17%, für die Slowakei von 23%. Eine Ausnahme bildet Slowenien: Sein agrarisches Protektionsniveau liegt nur knapp unter jenem der EU.

Parallel zum agrarischen Protektionsniveau sind auch die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise in den Transformationsländern meist erheblich niedriger als in der Union. Die Unterschiede bei den Agrarpreisen wurden in den letzten Jahren etwas geringer. Einen wichtigen Beitrag hiezu leistete die Kürzung der EU-Stützpreise im Zuge der GAP-Reform 1992.

Der niedrigere Agrarschutz und tiefere Agrarpreise deuten auf niedrigere Produktionskosten in Ost-Mitteleuropa hin. Die vorliegenden Informationen bestätigen diese Erwartung. Die Produktionsko-

sten in der Landwirtschaft der MOEL (ausgenommen Slowenien) sind tatsächlich wesentlich niedriger als in Westeuropa. Im Allgemeinen sind die Kostenvorteile der MOEL im Ackerbau (insbesondere Getreide und Ölsaaten) größer als in der Tierhaltung. Die gewichtigsten Vorteile der MOEL sind viel niedrigere Löhne und viel tiefere Boden- und Pachtpreise. Auch Betriebsmittel sind in Ost-Mitteuropa meist billiger. Zudem begünstigen die im Osten in der Regel größeren Betriebseinheiten die Ausschöpfung von Economies of Scale. Dies fällt insbesondere im Ackerbau ins Gewicht. Kosten- und Wettbewerbsnachteile haben die MOEL durch im Vergleich zu Westeuropa niedrigere Produktivitäten. Dies deutet u. a. auch auf Schwächen im betrieblichen Management sowie in der Qualifikation und eventuell auch in der Motivation der Mitarbeiter hin. Kapital ist in den MOEL knapp, der Kapitalstock der Landwirtschaft oft veraltet.

Kostenvorteilen in der agrarischen Urproduktion stehen in den MOEL in vielen Fällen Nachteile in der Erfassung, im Transport, in der Lagerung, Be- und Verarbeitung sowie in der Vermarktung der Agrarwaren und Nahrungsmittel gegenüber.

Der Beitritt der zur Zeit 10 assoziierten ostmitteleuropäischen Länder zur EU wird die Einwohnerzahl der erweiterten Union und damit die Zahl der Verbraucher um rund 105 Mio. oder rund 28% erhöhen. Die Zahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen würde nach dem derzeitigen Stand mehr als verdoppelt (+130%). Das natürliche landwirtschaftliche Produktionspotential würde um fast die Hälfte erweitert. Zugleich nimmt die Wirtschaftskraft der Union und damit die Basis für die Finanzierung der gemeinsamen Politiken einschließlich der GAP nur um etwa 4½% zu. Dieses hohe agrarische Potential ist der reale Hintergrund für die Ängste der westeuropäischen Bauern, durch die Osterweiterung der Union unter zusätzlichen Anpassungsdruck zu geraten.

Für die Landwirtschaft der ostmitteleuropäischen Länder lässt eine Übernahme der GAP höhere Agrarpreise und wesentlich höhere Förderungen erwarten. Dadurch werden die Agrareinkommen in den Beitrittsländern steigen. Zugleich verteuern höhere Agrarpreise die Lebenshaltungskosten. Dies könnte zu sozialen Spannungen in den Reformstaaten führen. Die Europäische Kommission schlägt daher vor, den osteuropäischen Produzenten vorerst die im Rahmen der gemeinsamen Marktordnungen verankerten Direktzahlungen nicht zu gewähren. Die eingesparten Mittel könnten für eine forcierte Verbesserung der ländlichen Infrastruktur sowie zur Förderung der Neustrukturierung der Landwirtschaft und der Ernährungsindustrie dieser Länder eingesetzt werden.

Die Folgen der Übernahme der GAP für die agrarische Produktion der Beitrittskandidaten aus Ost-Mitteuropa und damit für die Situation auf den Agrarmärkten der gesamten erweiterten Gemeinschaft sind offen. Die Erfahrungen in Westeuropa zeigen, dass die Landwirte auf eine verbesserte Rentabilität rasch und massiv reagieren und neue Marktchancen zügig nutzen. Auch in Ostdeutschland stellte die Landwirtschaft nach der Wiedervereinigung ihre Produktion rasch auf die neuen, marktwirtschaftlichen Bedingungen um.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen scheint es durchaus möglich, dass die Landwirtschaft der MOEL auf die Übernahme der GAP stärker reagiert und die Produktion rascher erhöht, als die

Europäische Kommission in ihren Prognosen unterstellt. Das zur Zeit ungenützte landwirtschaftliche Potential dieser Länder bietet genügend Möglichkeiten hierfür.

5.3.4 *Kosten der Osterweiterung im Agrarbereich*

Für die Vorbereitung der MOEL auf den Beitritt und für die Übernahme der GAP durch einige Beitrittskandidaten wurden von der Kommission folgende Ausgaben kalkuliert und vom Europäischen Rat in Berlin beschlossen (vgl. auch *Übersicht 8*):

- Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt in Höhe von 0,5 Mrd. € jährlich (2000/2006: 3,6 Mrd. €). Diese Mittel sollten vor allem zur Modernisierung der Betriebe und der Agrar- und Ernährungswirtschaft verwendet werden. Nach den ersten Beitritten (Annahme 2002) werden diese Mittel in unveränderter Höhe denjenigen Staaten zur Verfügung stehen, die zu einem späteren Zeitpunkt beitreten werden.
- Mit dem Beitritt der ersten Gruppe neuer Mitgliedstaaten fallen Agrarzahungen an, die von 1,6 Mrd. € 2002 auf 3,4 Mrd. € 2006 steigen (insgesamt 12,4 Mrd. €).

In den Avis wurden auch für die einzelnen Beitrittswerber Schätzungen der Kosten der GAP angeführt, und zwar als Prozentsatz der Zahlungen an die 15 Mitglieder. Für die fünf neuen Mitglieder ergeben sich Kosten in der Höhe von 8% bis 11% der Kosten der EU, wobei für Polen 5% bis 6%, für Ungarn 2% bis 3% vorgesehen sind. Die Kosten für die fünf Anwärter summieren sich auf 5% bis 7% (davon Rumänien 2% bis 3%) (*Stankovsky – Plasser – Ulram, 1998*).

Gemessen am agrarischen Potential der Beitrittswerber und auch an den Budgetansätzen für die Landwirtschaft der EU wirken die für den Fall der Erweiterung um sechs Länder für die Landwirtschaft vorgesehenen zusätzlichen finanziellen Mitteln eher bescheiden. Die finanzielle Vorschau unterstellt, dass die neuen Mitglieder keinen Anspruch auf die in den gemeinsamen Marktorganisationen verankerten Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Erzeuger haben werden. Dies entspricht der Verhandlungsposition der EU und es würde bedeuten, dass die neuen Mitglieder zumindest bis 2006 die GAP nicht vollberechtigt übernehmen können. Weiters wird unterstellt, dass die Übernahme der GAP in den neuen Mitgliedsländern keine größeren Agrarüberschüsse stimulieren wird. Wieweit diese Annahmen realistisch sind und – soweit es die Direktzahlungen betrifft – in den Beitrittsverhandlungen auch umgesetzt werden können, bleibt offen.

5.4 **Strukturpolitik**

5.4.1 *Ziele der Strukturpolitik der EU*

Die Zielsetzung, den Lebensstandard und die Arbeitsbedingungen der Bevölkerung auf Grundlage der Solidarität und der Wirtschaftsintegration zu verbessern, zählt zu den Fundamenten des Vertrags von Rom. Ursprünglich sollte der Binnenmarkt die Entwicklung der Mitgliedstaaten gewährlei-

sten und den Abbau des zwischen Regionen bestehenden Entwicklungsgefälles ermöglichen. Der Vertrag sah die Errichtung eines Europäischen Sozialfonds (ESF) mit dem Ziel vor, die Beschäftigung und die Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft zu fördern. Aufgrund des starken Wachstums und einer niedrigen Arbeitslosigkeit in den fünfziger und sechziger Jahren kam dem Fonds zu dieser Zeit nur eine geringe Bedeutung zu.

Die Wirtschaftskrise von 1973 und die anschließenden wirtschaftlichen Strukturanpassungen ließen Disparitäten im Entwicklungsstand zwischen den Mitgliedstaaten zutage treten. Durch die Erweiterungen wurden die Disparitäten zwischen den Regionen verstärkt. Dies machte den Aufbau einer Strukturpolitik erforderlich, die dem Abbau der Unterschiede in der Entwicklung und im Lebensstandard dient. Zusätzlich zum Europäischen Sozialfonds wurden weitere sogenannte "Strukturfonds" geschaffen, die jeweils bestimmte Ziele verfolgen. Es handelte sich um den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), der die Gemeinsame Agrarpolitik finanziert; um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), aus dem Regionen mit Entwicklungsrückstand Zuschüsse erhalten; und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF).

In der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) wurde der Grundsatz des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verankert, was auch die Reform der Strukturfonds von 1988 ermöglichte. Der Europäische Rat von Edinburgh beschloss, im Sinne dieser Solidarität, am Ende der Finanziellen Vorausschau 1993/1999 einen Anteil von 0,46% des BSP der Europäischen Union aufzubringen.

Im Vertrag von Maastricht (1992) wurde dieser Zusammenhalt, neben der Wirtschafts- und Währungsunion und dem einheitlichen Binnenmarkt, zu einem der drei Hauptpfeiler des Vertrags über die Europäische Union. Die diesem Grundsatz eingeräumte Priorität kam in umfassenden Programmen zum Ausdruck, die gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den Regionen zugunsten der am stärksten benachteiligten Regionen (Ziel 1, Ziel 6), der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung (Ziel 2) oder der ländlichen Regionen (Ziel 5b) durchgeführt wurden. Weitere Schwerpunkte sind die Beschäftigung und der industrielle Wandel (Ziel 3, Ziel 4). Im Vertrag von Maastricht wurde überdies beschlossen, einen Kohäsionsfonds für Mitgliedstaaten einzurichten, deren BSP pro Kopf weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Dieser Fonds besteht seit 1993.

5.4.2 Reformen der Strukturpolitik

Eine tiefgreifende Reform der Strukturpolitik wurde in der Agenda 2000 vorbereitet. Auch nach den Reformen sollten die Haushaltsanstrengungen zugunsten des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auf gleichem Niveau fortgesetzt werden, die Strukturpolitik sollte auch nach der Erweiterung finanzierbar sein.

Um die Effizienz der strukturpolitischen Instrumente zu verbessern, schlug die Kommission vor, die Zahl der Förderziele von sechs 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 EU 15 soll von 51% auf 35% bis 40% zurückgeführt werden.

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. Der Schwellenwert von 75% des Pro-Kopf-BIP gegenüber dem Gemeinschaftsdurchschnitt muss strikt eingehalten werden. Der Gesamtbetrag der den Ziel 1-Regionen zuzuweisenden Strukturfondsmittel soll rund zwei Drittel der Strukturfondsmittel für die 15 Mitgliedstaaten ausmachen, was etwa dem durchschnittlichen Prozentsatz der derzeitigen Programmplanungsperiode entspricht.

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 und um Problemgebiete in den Städten. Dieses Ziel fasst die ehemaligen Ziele-2 und 5b zusammen.

Zur Förderung der Humanressourcen der Union wurde ein neues, horizontales Ziel 3 geschaffen, welches die ehemaligen Ziele 3 und 4 vereint. Im Rahmen der hier vorgesehenen Programme soll den Mitgliedstaaten bei der Anpassung und Modernisierung ihrer Ausbildungs-, Berufsbildungs- und Beschäftigungssysteme geholfen werden. Diese Anpassung ist nicht nur aus Gründen der zu verbessernden Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft, sondern auch im Zusammenhang mit der Erhaltung des europäischen Gesellschaftsmodells unerlässlich.

Für die bisherigen Empfänger der Strukturhilfe sind Übergangsmaßnahmen vorgesehen. Die Unterstützung für die derzeitigen Ziel 1-Regionen, die den Schwellenwert von 75% überschritten haben, wird innerhalb von sechs Jahren schrittweise abgebaut. Für die Ziel 1-Regionen, welche die Gemeinschaftskriterien für Ziel 2 erfüllen, beläuft sich dieser Zeitraum sogar auf sieben Jahre. Die Förderung im Rahmen von Ziel 1 kommt 20% der Gemeinschaftsbevölkerung zugute, einschließlich der Regionen, in denen die Unterstützung allmählich ausläuft. Die Förderungen an Ziel 2-Gebiete werden höchstens um ein Drittel gegenüber dem gegenwärtigen Niveau gekürzt. Die Unterstützung für die derzeitigen Ziel 2- und Ziel 5b-Fördergebiete, die im Rahmen des neuen Ziels-2 nicht mehr förderfähig sind, läuft innerhalb von vier Jahren aus.

Die Zahl der *Gemeinschaftsinitiativen* wird von bisher 13 auf folgende vier Initiativen verringert:

- INTERREG, das der Förderung der grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit dient;
- LEADER, das über die Tätigkeit lokaler Aktionsgruppen die Entwicklung des ländlichen Raums fördert;

- EQUAL, das die Entwicklung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art beim Zugang zum Arbeitsmarkt vorsieht;
- URBAN, das die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von Städten und Vorstädten fördert, die sich in einer Krise befinden.

Im Rahmen der so festgelegten Ziele und Gemeinschaftsinitiativen kommt jedem der vier *Strukturfonds* eine besondere Rolle zu:

Der *EFRE* hat die Aufgabe, die Ungleichgewichte zwischen den Regionen der Gemeinschaft abzubauen. Dieser Fonds gewährt Finanzhilfen für die Entwicklung der benachteiligten Regionen. In diesem Zusammenhang wird er im Rahmen der neuen Ziele-1 und 2 sowie der Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und URBAN tätig.

Der *ESF* ist das Hauptinstrument der gemeinschaftlichen Sozialpolitik. Er kofinanziert Ausbildungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur beruflichen Umstellung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Schwerpunkte sind die Verbesserung des Funktionierens der Arbeitsmärkte und die Wiedereingliederung von Arbeitslosen ins Berufsleben. Sein hauptsächlicher Aktionsbereich ist das neue Ziel 3 sowie die Gemeinschaftsinitiative EQUAL.

Die Verknüpfung des *FIAF* mit der Politik zur regionalen Entwicklung und der Gemeinsamen Fischereipolitik wird beibehalten.

Der *EAGFL* gliedert sich in zwei Abteilungen: – Die Abteilung "*Garantie*" dient der Finanzierung der Ausgaben, die mit der gemeinsamen Politik der Agrarmärkte und -preise verbunden ist, der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung außerhalb der Ziel 1-Regionen, der Ausgaben für bestimmte Veterinärmaßnahmen sowie der Informationsmaßnahmen im Zusammenhang mit der GAP; – Die Abteilung "*Ausrichtung*" dient der Finanzierung der übrigen Ausgaben zugunsten der ländlichen Entwicklung, die nicht aus der *EAGFL*-Garantie finanziert werden, einschließlich der Initiative LEADER.

Der Kohäsionsfonds wird fortgeführt, die Bestimmungen der Kohäsionsfondsverordnung werden geringfügig geändert. Er betrifft weiterhin die Bereiche Umwelt und Verkehrsinfrastruktur.

Die Reformvorschläge der Agenda zur Strukturpolitik wurden vom ER in Berlin im Grundsatz akzeptiert, die Mittelansätze aber reduziert. Die finanzielle Ausstattung der Struktur- und des Kohäsionsfonds insgesamt beläuft sich auf 213 Mrd. €, davon 18 Mrd. € für den Kohäsionsfonds. Die jährlichen Mittel für die Strukturpolitik der EU 15 gehen von 32 Mrd. € im Jahr 2000 auf 29,2 Mrd. € im Jahr 2006 zurück.

Für die Strukturfonds (mit Übergangsunterstützung, Gemeinschaftsinitiativen und innovativen Maßnahmen) stehen 195 Mrd. € zur Verfügung. Diese Mittel verteilen sich auf die drei Ziele wie folgt: Ziel 1: 69,7% der Mittel (135,9 Mrd. €); Ziel 2: 11,5% der Mittel (22,5 Mrd. €); Ziel 3: 12,3% der Mittel (24,05 Mrd. €); *FIAF* außerhalb von Ziel 1: 0,5% der Mittel (1,1 Mrd. €).

Wishlade (1999) hat die voraussichtlichen Zuteilungen für die einzelnen EU-Länder im Rahmen der Finanzvorschau 2000 bis 2006 für die Ziele-1 und 2 (einschließlich Übergangsmaßnahmen) kalkuliert und den vergleichbaren Werten in der Periode 1994/1999 gegenübergestellt³⁴⁾. Nach dieser Berechnung sind insgesamt die Zuteilungen für das Ziel 1 um 13% höher (konstante Preise 1999), die Zuteilungen für das Ziel 2 um 30,8% niedriger. Beim Ziel 1 erhalten die meisten Länder (ausgenommen Irland, Belgien und Niederlande) in der kommenden Periode mehr Mittel als 1994/1999; überproportional wurde u. a. der Anteil von Großbritannien, Italien sowie Frankreich aufgestockt. Beim Ziel 2 erhalten alle Länder weniger. Die größten Verlierer sind Großbritannien sowie Spanien (Übersicht 7).

Übersicht 7: Strukturfonds Ziel 1 und 2

Länderanteile; Vergleich 1994/1999 und 2000/2006

	Ziel 1 ¹⁾		Ziel 2 ²⁾		Ziel-1 ¹⁾		Ziel 2 ²⁾	
	1994/1999	2000/2006	1994/1999	2000/2006	1994/1999	2000/2006	1994/1999	2000/2006
	Anteile in %				Mio. €			
Belgien	0,77	0,46	1,86	1,88	133	89	76	53
Deutschland	14,41	14,68	12,44	15,11	2477	2851	507	426
Griechenland	14,77	15,42	0,00	0,00	2539	2994	0	0
Spanien	27,78	28,02	13,71	12,95	4777	5442	559	365
Frankreich	2,31	2,80	26,77	27,56	398	544	1091	777
Irland	5,94	2,27	0,00	0,00	1021	441	0	0
Italien	15,70	16,27	10,53	10,85	2699	3160	429	306
Niederlande	0,16	0,09	3,56	3,44	27	18	145	97
Österreich	0,21	0,19	2,67	2,94	36	37	109	83
Portugal	14,77	13,99	0,00	0,00	2539	2718	0	0
Finnland	0,58	0,67	1,96	2,34	99	130	80	66
Schweden	0,31	0,53	1,57	1,81	54	103	64	51
Großbritannien	2,50	4,60	24,04	20,22	429	893	980	570
EU15	100,00	100,00	100,00	100,00	17194	19422	4076	2819

Q: F. Wishlade. - 1) Einschließlich Ziel 6. - 2) 1994/99: Ziel 2 und 5b.

Für die Gemeinschaftsinitiativen sind 5% der Strukturfondsmittel (9,75 Mrd. €) reserviert, davon mindestens die Hälfte für das Interreg-Programm. In der Schlussfolgerung des ER von Berlin wird diesbezüglich festgelegt, dass "besonderes Augenmerk den grenzüberschreitenden Tätigkeiten – insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung sowie auf Mitgliedstaaten, die ausgedehnte gemeinsame Grenzen mit den Beitrittsländern haben" gelten soll. Für innovative Maßnahmen und Maßnahmen der technischen Hilfe sind 0,65% bestimmt.

³⁴⁾ Ziel 1 einschließlich Ziel 6; Ziel 2 einschließlich des früheren Zieles-5b.

5.4.3 Ausweitung der Strukturpolitik auf die neuen Mitglieder

Die Erweiterung der Union um mehrere mittel- und osteuropäische Länder (MOEL) sowie Zypern wird angesichts des erheblichen Entwicklungsrückstands, den die Regionen dieser Länder gegenüber den 15 derzeitigen Mitgliedstaaten aufweisen, große Probleme in Bezug auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt mit sich bringen. Zur Vorbereitung des Beitrittes wird ein neues strukturpolitisches Instrument ISPA (das sich an den Grundsätzen des Kohäsionsfonds orientiert) geschaffen. Es wird mit 1,04 Mrd. € jährlich (insgesamt 7,3 Mrd. €) dotiert und soll für Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von mindestens 5 Mio. € verwendet werden.

Nach dem Beitritt werden die Programme der Strukturfonds und die Vorhaben des Kohäsionsfonds an die Stelle der Heranführungshilfe treten. Die Leistungen für die fünf neuen Mitglieder für die Strukturpolitik steigen von 3,8 auf 12,1 Mrd. € (insgesamt 39,6 Mrd. €). Die Mitteltransfers werden aus Gründen der Absorptionfähigkeit in den Beitrittsländern nur schrittweise erhöht. Sowohl für die alten als auch für die neuen EU-Mitglieder sollen die Gesamtleistungen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds 4% des BIP nicht übersteigen.

Die EU wird darüber hinaus aus dem Programm Phare für die zehn Beitrittswerber 1,6 Mrd. € (10,92 Mrd. € für den Zeitraum 2000/2006) zur Verfügung stellen.

6. Finanzierung der Union und die Osterweiterung

6.1 Der Haushalt der EU

Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft basiert seit 1988 auf einem mittelfristigen Finanzrahmen, dessen Grundsätze vom Europäischen Rat in Edinburgh bestimmt wurden. Er wird vom Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission in einer "interinstitutionellen Vereinbarung" gemeinsam festgelegt. Der derzeit geltende Finanzrahmen umfasst die Periode 1993 bis 1999.

Die Einnahmen des EU-Haushaltes bestehen aus "traditionellen" Eigenmitteln (Zöllen, Abschöpfungen), einem Anteil an den nationalen Mehrwertsteuer-Einnahmen sowie aus einer Ergänzungsabgabe, die am Bruttosozialprodukt der Mitgliedsländer bemessen wird. Für die Eigenmittel wurde eine Obergrenze von 1,27% des BSP festgelegt. Der EU-Haushalt darf kein Defizit aufweisen.

Die EU unterscheidet im Gesamthaushaltsplan zwischen getrennten und nicht getrennten Mitteln. Getrennte Mittel dienen der Finanzierung von Mehrjahresvorhaben. Dabei wird unterschieden in Verpflichtungs- und in Zahlungsermächtigungen. Aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen können Verpflichtungen eingegangen werden, deren Durchführung über mehr als ein Haushaltsjahr geht. Mit Zahlungsermächtigungen werden Ausgaben finanziert, die auf Verpflichtungen aus dem laufenden oder aus den vorhergehenden Haushaltsjahren resultieren. Bei den nicht getrennten Mitteln (Agrar- und Verwaltungsausgaben) fallen Mittelbindungen und Zahlungen auf dasselbe

Haushaltsjahr. Die nicht getrennten Mittel und die Verpflichtungsermächtigungen ergeben die *Mittel für Verpflichtungen*, die nicht getrennten Mittel und die Zahlungsermächtigungen die *Mittel für Zahlungen*³⁵⁾. Die Budgetansätze für die Mittel für Verpflichtungen sind in der Praxis höher als für die Mittel für Zahlungen (auf die sich die Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BSP bezieht).

6.2 Finanzielle Vorschau 2000/2006

6.2.1 Vorschläge der Agenda 2000

Die Agenda 2000 enthielt eine Finanzielle Vorschau für die Jahre 2000/2006, in der auch der Mittelbedarf für die Erweiterung berücksichtigt wurde. In den im März 1998 vorgelegten "Legislativvorschlägen" der Kommission – in welchen die ursprünglichen Ansätze der Agenda modifiziert wurden – wurden für die EU 15 für die Gesamtperiode Ausgaben (Mittel für Verpflichtungen) von 728,1 Mrd. € (zu Preisen 1999) vorgeschlagen. Die Ausgaben steigen von 101,5 Mrd. € im Jahr 2000 auf 105,2 Mrd. € im Jahr 2006.

Die Finanzielle Vorschau ist getrennt in Ausgaben für die EU 15 und in Mittel für die Erweiterung³⁶⁾. Im Budget der EU 15 sind neben den "traditionellen" Ausgabenkategorien (Rubriken 1 bis 6) auch Mittel für die Vorbereitung für die Beitrittskandidaten ("Heranführungshilfe", Rubrik 7) vorgesehen.

Für die *Landwirtschaft* der EU 15 waren in der Agenda insgesamt 337,8 Mrd. € budgetiert, für die Vorbereitung der Beitrittskandidaten zusätzlich 3,6 Mrd. €, für die *Strukturpolitik* der EU 15 insgesamt 239,4 Mrd. €, für die Vorbereitung 7,3 Mrd. €.

Die bisherige Hilfe an die MOEL im Rahmen von Phare soll für die zehn beitrittswilligen Länder auf 10,9 Mrd. € (1,56 Mrd. € jährlich) aufgestockt werden. Insgesamt sind somit für die Vorbereitung der Beitrittskandidaten 21,8 Mrd. € präliminiert.

Darüber hinaus sind ab dem Jahr 2002 – dem Zeitpunkt der "technischen Annahme" eines Beitrittes von MOEL 5 – *Mittel für Erweiterung* (Rubrik 8) von insgesamt 58,1 Mrd. € vorgesehen. Diese Beträge steigen von 6,5 Mrd. € im Jahr 2002 auf 16,8 Mrd. € im Jahr 2006. Von der Gesamtsumme "Erweiterung" entfallen 12,4 Mrd. € auf die *Landwirtschaft*, 39,6 Mrd. € auf die *Strukturpolitik*, 4 Mrd. € auf *Interne Politikbereiche* und 2,1 Mrd. € auf die *Verwaltung*.

Die Summe der Ansätze für die EU 15 (einschließlich Vorbereitung) und für die Erweiterung wird in den EU-Dokumenten als EU 21 bezeichnet. Für die gesamte Periode waren in der Agenda für die EU 21 786,1 Mrd. € budgetiert.

³⁵⁾ Europäischer Rechnungshof, 1998, VI; *EU-Kommission*, 1997B nach *Busch*, 1999.

³⁶⁾ Mit dieser Trennung erhielten die Netto-Empfänger der EU 15 die Zusicherung, dass durch die Erweiterung ihr Anteil nicht geschmälert wird; gleichzeitig wurde den Beitrittswerbenden signalisiert, dass die für sie reservierten Mittel nicht für andere Zwecke verwendet werden (*Galloway*, 1999).

Als Mittel für Zahlungen waren für die EU 15 (einschließlich Vorbereitung) insgesamt 719,4 Mrd. € vorgesehen, für die Erweiterung 45,4 Mrd. €. Die gesamten Haushaltsausgaben der EU 21 wurden demnach mit 764,8 Mrd. € angesetzt (Übersichten 8, 9).

Übersicht 9: Leistungen der EU für die Beitrittskandidaten lt. Finanzieller Vorschau 2000 bis 2006

Europäischer Rat Berlin (März 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000 bis 2006
Mio. € - Preise 1999								
Mittel für Verpflichtungen								
<i>Vorbereitung</i>								
Landwirtschaft	520	520	520	520	520	520	520	3.640
Strukturpolitik	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	7.280
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	10.920
Insgesamt	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840
<i>Anteile der Beitrittswerber an den Ausgaben der EU 21 der entsprechenden Position in %</i>								
Landwirtschaft	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
Strukturpolitik	3,1	3,2	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5	2,8
PHARE	25,5	25,5	25,4	25,4	25,4	25,3	25,3	25,4
Insgesamt	3,4	3,3	3,1	3,1	3,0	3,0	2,9	3,1
Mio. € - Preise 1999								
<i>Erweiterung</i>								
Landwirtschaft	-	-	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400	12.410
Strukturpolitik	-	-	3.750	5.830	7.920	10.000	12.080	39.580
Interne Politikbereiche	-	-	730	760	790	820	850	3.950
Verwaltung	-	-	370	410	450	450	450	2.130
Insgesamt	-	-	6.450	9.030	11.610	14.200	16.780	58.070
<i>Anteile der Beitrittswerber an den Ausgaben der EU 21 der entsprechenden Position in %</i>								
Landwirtschaft	-	-	3,5	4,4	5,4	6,5	7,5	4,0
Strukturpolitik	-	-	10,5	15,7	20,5	24,6	28,6	15,2
Interne Politikbereiche	-	-	10,6	10,8	11,0	11,2	11,4	8,3
Verwaltung	-	-	7,3	7,9	8,4	8,3	8,1	6,0
Insgesamt	-	-	6,4	8,8	11,2	13,5	15,6	8,2
Mittel für Zahlungen								
Vorbereitung MOEL	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840
In % von EU 15	3,6	3,5	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,5
Erweiterung	-	-	4.140	6.710	8.890	11.440	14.220 ²⁾	45.400
In % von EU 21	-	-	4,2	6,6	8,8	11,3	13,7	6,6

Q: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Berlin, 24.- 25. März 1999. - 1) 2002 bis 2006.

Finanzmittel für die zehn Beitrittskandidaten

Für die zehn osteuropäischen Beitrittswerber sind in der Finanziellen Vorschau 2000/2006 zwei Gruppen von Finanzmitteln budgetiert:

- Mittel für die Vorbereitung auf den Beitritt ("Heranführung"): Insgesamt 21,8 Mrd. €. Sie bestehen aus dem Phare-Programm sowie einem agrarpolitischen und einem strukturpolitischen Instrument. Die Ansätze für die Vorbereitung sollen nach einer Erweiterung im bestehenden Umfang behalten werden und für die verbliebenen Anwärter zur Verfügung stehen.
- Mittel für die neuen EU-Mitglieder ("Beitrittsbeträge"; technische Annahme: erste Erweiterungsrunde für MOEL 5 und Zypern im Jahr 2002): 58,1 Mrd. €.

Insgesamt sind für die Beitrittskandidaten an Mitteln für Verpflichtungen 79,9 Mrd. € vorgesehen.

Die Ansätze der Agenda 2000 für die Beitrittskandidaten wurden vom ER Berlin bestätigt.

6.2.2 Finanzbeschlüsse des ER Berlin

Kurz vor dem ER in Berlin einigte sich der Agrarrat am 11. März 1999 auf eine Reduktion der Ausgaben für die Landwirtschaft um 40,1 Mrd. € auf 297,7 Mrd. € (Mittel für Verpflichtungen). Der Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen für die EU 15 sollte demnach 646,2 Mrd. € betragen (*Bulletin der EU 3*, 1999).

Der Europäische Rat in Berlin (24. und 25. März 1999) einigte sich nach mühsamen Verhandlungen auf einen Kompromiss, mit welchem die Budgetansätze weiter gekürzt wurden (vgl. Kapitel 2.8).

Übersicht 8 stellt vergleichbare Angaben für die einzelnen Bereiche der Finanziellen Vorschau laut ursprünglichem Kommissionsvorschlag vom März 1998 und laut Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Berlin gegenüber. Die Agenda 2000 sah für die gesamte Periode 2000 bis 2006 Ausgaben (Mittel für Verpflichtungen) für die EU 21 von 786,1 Mrd. € vor; vereinbart wurden 704,3 Mrd. €³⁷⁾, daraus ergibt sich eine Kürzung um 81,9 Mrd. € (ohne Berücksichtigung der Kürzungen des Agrarrates).

Die Ausgaben für die Landwirtschaft für die EU 15 wurden um 40,1 Mrd. € (auf 297,7 Mrd. €) gekürzt. Für die Strukturpolitik sind in der Planungsperiode insgesamt 213 Mrd. € vorgesehen, davon 18 Mrd. € für den Kohäsionsfonds. Gegenüber dem Kommissionsvorschlag wurde bei den Strukturfonds 23,4 Mrd. €, bei den Kohäsionsfonds 3 Mrd. € eingespart.

³⁷⁾ Bei Berücksichtigung der geringfügigen Anpassungen laut Interinstitutioneller Vereinbarung vom Mai 1999. Aus den Schlussfolgerungen des ER Berlin ergibt sich ein Betrag von 702,8 Mrd. €.

Recht kräftig wurden die Mittel für die internen und externen Politiken (insgesamt um 5,4 bzw. 8,9 Mrd. €) gekürzt, auch die Ausgaben für die Verwaltung sollen um 1,4 Mrd. € reduziert werden.

Die für das EU-Budget relevanten *Mittel für Zahlungen* sollen laut dem Berliner Kompromiss in der Periode 2000 bis 2006 insgesamt 686,9 Mrd. € betragen, um 77,9 Mrd. € weniger als im Kommissionsvorschlag.

Die für die Vorbereitung und Erweiterung budgetierten Mittel wurden vom ER Berlin entsprechend den Vorschlägen der Kommission akzeptiert. Ausdrücklich wurde eine Umschichtung zwischen den für die EU 15 budgetierten Mitteln und den Mitteln für die Vorbereitung (Heranführung; Rubrik 7) sowie auch den Mitteln für die Erweiterung (Beitrittsbeträge, Rubrik 8) ausgeschlossen. Im Falle der Erweiterung soll die Finanzielle Vorschau – mit qualifizierter Mehrheit – angepasst werden.

Von den Gesamtausgaben der EU 21 (d. h. einschließlich der Mittel für die Heranführung und Erweiterung) werden nach den Berliner Beschlüssen über die Periode 2000 bis 2006 88,7% für die EU 15 verwendet, 3,1% für die Heranführung und 8,2% für die Erweiterung (*Übersicht 8*). Der Anteil der Mittel für die Erweiterung steigt von 6,4% im Jahr 2002 auf 15,6% im Jahr 2006. Auf die Landwirtschaft der EU 21 entfallen 44,6% der Gesamtausgaben, auf die Strukturpolitik 36,9%.

Von den für die Landwirtschaft der EU 21 insgesamt budgetierten Mitteln entfallen auf die Vorbereitung 1,2%, auf die Erweiterung 4,0%. Die vergleichbaren Werte für die Strukturpolitik belaufen sich auf 2,8% bzw. 15,2%.

7. Schlussfolgerungen

7.1 Die Osterweiterung als Chance und Herausforderung

Die Erweiterung um die Kandidaten aus Osteuropa stellt für die Union die größte Herausforderung seit ihrer Gründung dar. Die Probleme, die zu erwartenden Kosten – aber auch die Chancen – sind unvergleichbar größer als bei den bisherigen Erweiterungen.

Die Vorteile der EU-Osterweiterung liegen gleichermaßen im politischen und wirtschaftlichen Bereich. Mit der Ausdehnung in den Osten werden die Grundlagen für eine anhaltende Friedenssicherung in der gesamten Region geschaffen; dieser Aspekt begründet auch den jüngsten Vorschlag der Union, die Beitrittsperspektive grundsätzlich auch den Ländern des Balkans zu öffnen. Die Osterweiterung kann darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der äußeren und inneren Sicherheit der beteiligten Länder leisten. Die Bekämpfung der Kriminalität wird z. B. in einem vereinten Europa viel effizienter als bisher möglich sein. Die besseren politischen und wirtschaftlichen Perspektiven werden in den Beitrittsländern den Migrationsdruck entschärfen.

Unbestritten ist, dass die Osterweiterung sowohl den bestehenden als auch den neuen Mitgliedern wirtschaftliche Vorteile bringen wird, wenngleich auch deren Umfang sowie insbesondere die Verteilung der Kosten und Lasten zum Teil stark umstritten sind.

Bereits bei der Vorbereitung des EU-Binnenmarktes (*EG-Kommission, 1985*) haben sich die traditionellen Ansätze einer Bewertung der Integrationsvorteile als unzureichend erwiesen. Die EU hat daher versucht – mit einem sehr aufwendigen Verfahren – die Kosten zu schätzen, die sich bei einem Unterbleiben dieses Vorhabens ergeben würden ("Costs of Non-Europe")³⁸). In Bezug auf Osteuropa wäre eine Gegenüberstellung der Kosten und Lasten der Erweiterung mit den Vor- und Nachteilen einer Nichterweiterung von noch größerer Bedeutung. Der oft gebrachte Hinweis, dass mit den Europa-Verträgen der Rahmen für eine intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit der EU mit den MOEL ohnehin gesetzt wurde, ist nur bedingt richtig. Viele Anpassungsschritte im Osten und Unternehmensentscheidungen im Westen wurden nur im Vertrauen auf eine baldige Vollintegration der MOEL in die EU getroffen. Eine Nichterweiterung – bzw. eine wesentliche Verzögerung bzw. Einschränkung – würde erhebliche Kosten verursachen.

7.2 Auswirkungen des EU-Beitrittes auf die MOEL

Der Beitritt der MOEL zur EU wird die noch bestehenden Barrieren für den Freihandel beseitigen. Die neuen Mitglieder werden an der Zollunion sowie am EU-Binnenmarkt – auf dem die freie Bewegung für Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräfte und Kapital weitgehend verwirklicht ist – teilnehmen.

Durch die Beseitigung von Handelshindernissen innerhalb eines Integrationsgebietes werden einmalige statische und dynamische Integrationseffekte ausgelöst. Die ersteren ergeben sich aus einer Umschichtung der Bezüge zu billigeren, leistungsfähigeren Produzenten, die letzteren aus Skalenekonomien, Produktivitätssteigerungen usw. Auch wenn negativen Folgen durch Handelsablenkungen möglich sind, überwiegen in der Regel positive Impulse deutlich.

Auf Grundlage der Europa-Verträge werden bis zum Zeitpunkt des Beitrittes die Zölle und Importquoten zwischen der EU und den MOEL – ausgenommen Agrarhandel – vollständig beseitigt sein (vgl. Abschnitt 1.2.1). Durch die Aufnahme der MOEL in die EU-Zollunion bzw. den Binnenmarkt werden sich gegenüber dem bestehenden Zustand dennoch einige Erleichterungen für den Handel ergeben, in einigen Randbereichen sind vorübergehende Verschlechterungen möglich. Positiv ins Gewicht wird die Beseitigung von Grenzkontrollen sowie der Ursprungsregelung fallen (Entfall von Ursprungszeugnissen; Erleichterung des Bezugs von Vorprodukten aus Drittstaaten). Die Handelskosten werden auch durch die gegenseitige Anerkennung von Normen und Standards signifikant reduziert.

³⁸) Die Studie "Costs of Non-Europe" wurde von der EG-Kommission in 24 Bänden im Mai 1998 publiziert. Eine Kurzfassung enthält *Emerson* (1988). Vgl. hierzu auch *Breuss – Schebeck, 1989*.

Bisher nur wenig liberalisiert wurde der Handel mit Dienstleistungen. In arbeitskostenintensiven Bereichen (persönliche Dienstleistungen, Bauwirtschaft usw.) sollte es Vorteile für die neuen EU-Mitglieder geben, doch ist in den modernen Bereichen (z. B. Finanzdienste) mit einem verschärften Wettbewerbsdruck westlicher Firmen in Osteuropa zu rechnen.

Die Liberalisierung des Außenhandels mit Agrarwaren dürfte den MOEL vor allem bei den agrarischen Rohstoffen Vorteile bringen, bei Verarbeitungsprodukten könnte es hingegen vorübergehend Schwierigkeiten geben.

Die Beitrittskandidaten aus Osteuropa sind wirtschaftlich bereits eng mit der Union verflochten; gemessen an den Außenhandelsanteilen erreicht die EU-Integration in einigen MOEL Werte, die über dem EU-Durchschnitt liegen. Kalkulationen des Handelspotentials mit Hilfe von Gravitationsmodellen zeigen, dass in vielen westlichen Ländern die tatsächlichen Ostexporte bereits höher sind als die aus den Modellen abgeleiteten Werte. Nach einer vor kurzem vorgelegten Studie der Deutschen Bundesbank (1999), die ebenfalls auf diesem Modellansatz beruht, wird allerdings für Österreich noch ein erhebliches Exportpotential nach Osteuropa ausgewiesen.

Insgesamt wird der EU-Beitritt in den MOEL durch den Freihandel Wachstumsimpulse durch Senkung von Handelskosten auslösen, die Unterschiede gegenüber der Status-quo-Situation werden sich aber in Grenzen halten³⁹⁾. Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt auch eine Studie von Gacs (1999): "..... with accession in 2005 or after 2010, the CEECs would not feel a shock of trade creation since by that time mutual reduction of customs tariffs and non-tariff barriers between the EU and the CEECs will have already been completed".

Wachstumsimpulse in den MOEL wird ferner die Zuführung von Finanzmitteln auslösen. Infolge des im Vergleich zur EU niedrigen Lebensstandards kann mit erheblichen Zuschüssen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds gerechnet werden, sowie mit bedeutenden Mittelzuflüssen im Rahmen der GAP.

Einbeziehung der MOEL in die Strukturpolitik: Um die Beitrittskandidaten mit der Strukturpolitik vertraut zu machen, ist ab dem Jahr 2000 die Bereitstellung eines strukturpolitischen Instrumentes vorgesehen, welches mit 1,04 Mrd. € jährlich dotiert ist. Mit dem Beitritt zur EU werden die MOEL Leistungen der Strukturfonds – und aufgrund ihres Entwicklungsrückstands – auch der Kohäsionsfonds in Anspruch nehmen können. Die Strukturhilfe soll nach dem Beitritt schrittweise aufgebaut werden. Für das erste Jahr nach dem Beitritt (2002) sind 3,8 Mrd. € budgetiert, die bis zum Jahr 2006 auf 12,1 Mrd. € ansteigen sollen. Vorgesehen ist, dass die Leistungen 4% des BSP des Empfängerlands nicht überschreiten sollen. Bisher noch kaum diskutiert wurde die Frage, ob die MOEL auch imstande sein werden, die zur Kofinanzierung benötigten Mittel aufzubringen. Die Erfahrungen der EU zeigen, dass die Strukturpolitik zwar in den meisten Fällen einen bedeutenden

³⁹⁾ In Bezug auf die handels- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ist die Ausgangssituation der MOEL in wichtigen Bereichen mit jener Österreichs vor dem EU-Beitritt zu vergleichen (vgl. WIFO, 1994).

Beitrag zum wirtschaftlichen Aufholprozess geleistet hat, dass sie aber keine Garantie für Wachstumsimpulse ist.

Einbeziehung der MOEL in die GAP: Aufgrund der Europa-Verträge ist der Warenhandel zwischen der EU und den Beitrittskandidaten im Bereich von Nahrungsmitteln und bearbeiteten Verarbeitungsprodukten nur zum Teil liberalisiert. Trotz der zum Teil einseitigen EU-Konzessionen entwickelten sich die Agrarexporte der Union in die MOEL dynamischer als die Importe. Dies war zum Teil eine Folge der geringen Wettbewerbsfähigkeit der Nahrungsmittelindustrie der MOEL, zum Teil des unterentwickelten Systems der Exportsubventionen. Die Aufnahme der MOEL in die Union wird sich im Agrarbereich spürbar auswirken. In den meisten MOEL hat die Landwirtschaft eine erheblich größere Bedeutung als in der EU. Die Einbeziehung in die GAP wird die bisher niedrige Produktivität dieses Sektors substantiell erhöhen und auch Anreize zur Produktionsausweitung geben. Die GAP sieht allerdings auch verschiedene Formen von Produktionsbeschränkungen vor, die nach dem Beitritt auch für die MOEL angewendet werden. Für zahlreiche Produkte werden nationale Quoten, Referenzmengen und Auspflanzbeschränkungen angewendet (für Details siehe *Schneider, 1998*). Verschiedene Produktionszweige der Landwirtschaft der Union werden durch den Beitritt in unterschiedlichem Ausmaß betroffen sein. Detaillierte Analysen fehlen aber bisher (*Schneider, 1998*).

Die konkreten Bedingungen für die Aufnahme der MOEL in die GAP (z. B. die Frage der Direktzahlungen) müssen überhaupt erst vereinbart werden. Eine maßgebliche Rolle spielen wird auch, in welchem Ausmaß die Union ihr Agrarsystem im Zusammenhang mit den bevorstehenden WTO-Verhandlungen reformieren wird.

Die Aufnahme in die Union wird die Attraktivität der MOEL als Standort für *Direktinvestitionen* substantiell erhöhen: Die Risikoprämie wird infolge der politischen und wirtschaftlichen Integration reduziert; wichtige Faktoren sind in diesem Zusammenhang auch die Beseitigung von Grenzkontrollen (Erleichterung von just in time Lieferungen) sowie die Heranführung der Qualität von Institutionen der MOEL auf das EU-Niveau (Insolvenzrecht; Durchsetzung von Gerichtsurteilen usw.). Auch die Verringerung des Wechselkursrisikos durch Teilnahme der MOEL am EWS II könnte sich auf Direktinvestitionen positiv auswirken. Höhere Zuflüsse an Direktinvestitionen stellen auch die Grundlage für das optimistischere Szenario der Folgen der EU-Osterweiterung in *Baldwin et al. (1998)* dar.

Erfahrungen aus den bisherigen EU-Erweiterungen zeigen, dass die Direktinvestitionen bereits vor dem Beitritt beginnen. Für die Direktinvestition trifft in besonders hohem Maße die auch in anderem Zusammenhang bedeutende Feststellung zu, dass bereits die gegenwärtige Wirtschaftsverflechtung auf der Erwartung einer Vollintegration in absehbarer Zeit beruht. Sollten diese Erwartungen enttäuscht werden, wären ernsthafte Rückschläge unvermeidbar. Zu denselben Schlussfolgerungen kommt auch *Gacs (1999)*: "Not only have reforms been geared toward membership, but the establishment of domestic institutions, the elaboration of legislation the behavior of investors,

and economic agents in general, have already anticipated a coming membership. As a result, in most of the CEECs the normal course of developments would in fact be severely affected by the news that accession would not take place before such a distant date as 2010".

Mit dem EU-Beitritt müssen die MOEL den umfassenden *Rechtsbestand* der Union (*acquis communautaire*) übernehmen. Übergangsregelungen werden zwar möglich sein, doch hat die Kommission im Fortschrittsbericht 1999 (*EU-Commission, 1999*) darauf hingewiesen, dass im Bereich des Funktionierens des gemeinsamen Marktes die Fristen nur kurz sein sollten; in anderen Bereichen werden hingegen längere Anpassungsperioden möglich sein. Der sehr aufwendige und mühsame Prozess der *Acquis-Übernahme* – der von der EU wirksam unterstützt und auch überwacht wird – sollte in der Regel die Institutionen und die Marktmechanismen der MOEL effizienter machen und somit zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit und zum Wirtschaftswachstum beitragen. In einigen Fällen (z. B. in der Umwelt- und Sozialpolitik) werden aber den MOEL Kosten und Belastungen aufwachsen, die sich – zumindest kurz- bis mittelfristig – negativ auf das Wachstum auswirken könnten.

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs könnte in den MOEL im Bereich des Erwerbs von landwirtschaftlichem *Grund* und Boden zu sozialen und politischen Spannungen führen. Die Beitrittskandidaten werden hier mit Sicherheit Übergangsfristen verlangen.

Mit der Aufnahme in die EU müssen zwar die MOEL nicht auch die Bedingungen für die Teilnahme an der *Währungsunion* erfüllen, sie werden aber verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik auf dieses Ziel auszurichten. Sie werden sich aller Voraussicht nach am EWS II beteiligen.

Die Aufnahme in die EU sowie die Einbeziehung in die Wechselkursdisziplin wird die Standortqualität und das internationale Rating der MOEL verbessern. Die Kosten der internationalen Finanzierung werden dadurch reduziert. Auch dürfte sich die Attraktivität dieser Länder als Standort für internationale Direktinvestitionen verbessern.

Die Einschränkung der Möglichkeit, Zahlungsbilanzungleichgewichte durch Wechselkursanpassungen auszugleichen, könnte sich für die MOEL als Nachteil erweisen, doch ist der im EWS II zulässige Spielraum ($\pm 15\%$) recht hoch.

Die Freizügigkeit für *Arbeitskräfte* wird in den Beitrittsländern den Arbeitsmarkt entlasten. Sie wird den MOEL nicht nur mehr Faktoreinkommen bringen, sondern auch den Erwerb von Arbeitsfertigkeiten und somit die Akkumulation von Humankapital erleichtern. Nicht ganz außer Acht gelassen werden dürfen die möglichen Nachteile eines massiven "brain drain"; Umfragen in Osteuropa zeigen allerdings, dass überwiegend nur eine vorübergehende Beschäftigung im Ausland angestrebt wird.

7.3 Bedeutung der Osterweiterung für die bestehenden EU-Länder

Die Osterweiterung der Union wird sich für die bestehenden Mitglieder sehr spürbar auswirken. Die Marktausweitung wird – im Hinblick auf die bereits weitgehende Integration – im Warenhandel nur mäßige statistische Wachstumsimpulse auslösen. Positive Auswirkungen können aus der höheren Wachstumsdynamik in den MOEL sowie aus einer Vertiefung der Arbeitsteilung durch Verlagerung von Produktionsvorgängen nach Osteuropa erwartet werden. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Union wird dadurch gestärkt.

Die Osterweiterung wird den bestehenden Mitgliedern nicht unerhebliche Kosten aufbürden. Die von der Kommission in der Agenda 2000 (bzw. in den Legislativvorschlägen) enthaltenen Ansätze für die Finanzierung der Vorbereitung des Beitrittes und der Erweiterung wurden vom Europäischen Rat in Berlin übernommen. Für die Vorbereitung der MOEL auf den Beitritt sind in der Periode 2000 bis 2006 insgesamt 21,8 Mrd. € (zu Preisen 1999; Mittel für Verpflichtungen) bzw. 3,1% des Gesamtbudgets der EU 21 vorgesehen. Für die Erweiterung sind – unter der technischen Annahme des Beitrittes von fünf Ländern im Jahr 2002 – in den Jahren 2002 bis 2006 an Mitteln für Verpflichtungen 58,1 Mrd. €, an Mitteln für die Zahlungen 45,4 Mrd. € budgetiert. Diese Beträge entsprechen 8,2% bzw. 6,6% des gesamten EU-Budgets. Diesen "Bruttokosten" stehen die zu erwartenden Beiträge der neuen Mitglieder gegenüber, die auf 20 Mrd. € geschätzt werden (Breuss, 1999).

Aus heutiger Sicht kann mit den ersten Aufnahmen in die Union erst im Jahr 2004 gerechnet werden, der Kreis der Beitrittskandidaten könnte aber größer sein als in der Agenda 2000 vorgesehen. Insgesamt dürften während der aktuellen Planungsperiode (2000 bis 2006) die Kosten des Beitrittes etwas geringer sein als in der Finanziellen Vorschau.

Aus der Sicht einiger EU-Mitglieder zählt die Liberalisierung des Arbeitsmarktes zu den schwierigsten Problemen der Erweiterung. Betroffen sind vor allem die an die MOEL angrenzenden Länder. In der EU werden folgende drei Szenarien für den Arbeitsmarkt der Union nach der Osterweiterung diskutiert (Coss, 1999): Vorübergehende Beschränkung des Rechtes der Arbeitskräfte aus Osteuropa zur Arbeitsaufnahme in den bestehenden EU-Mitgliedern; sektorale Beschränkungen für bestimmte Wirtschaftszweige (z. B. Bauwirtschaft); Verabschiedung einer "safeguard"-Klausel, die Schutzmaßnahmen bei tatsächlichen Arbeitsmarktproblemen erlauben würde. Österreich hat bereits angekündigt, dass es für diesen Bereich längere Übergangsfristen anstreben wird. Zwei Ansätze stehen in Österreich zur Diskussion: Die Freizügigkeit soll erst nach einer längeren Periode (zumeist wird von zehn Jahren gesprochen) verwirklicht werden; die Freizügigkeit soll erst dann gestattet werden, wenn die MOEL ein bestimmtes Einkommens- bzw. Lohnniveau erreichen (der ÖGB hat 80% der österreichischen Löhne gefordert). Der Wunsch nach solchen Übergangsbestimmungen wurden bisher von Österreich offiziell noch nicht der Europäischen Union zur Kenntnis gebracht.

Einen gemeinsamen Standpunkt der Union zur Osterweiterung zu finden ist deshalb besonders schwierig, weil die Vorteile, die Kosten und Anpassungslasten extrem unterschiedlich verteilt sind: Diese unterschiedliche Betroffenheit trifft zum einen für die EU-Länder zu – wobei es Differenzen sowohl in Bezug auf die geographische Lage als auch die wirtschaftliche Entwicklungsstufe gibt. Unterschiedlich sind aber auch die einzelnen Regionen betroffen. Im Allgemeinen haben die an Osteuropa grenzenden Länder und Regionen mehr Chancen aber auch mehr Anpassungslasten. Höher entwickelte Länder haben in der Regel mehr Vorteile, die Probleme strukturschwacher Länder und Gebiete werden eher verstärkt.

Sehr unterschiedlich ist auch die Betroffenheit der verschiedenen sozialen Gruppen der Gesellschaft: Insgesamt fällt die Anpassung den Unternehmen leichter als den Arbeitnehmern. Bei den Arbeitnehmern gibt es wieder eine Trennlinie zwischen den höher qualifizierten – die überwiegend mehr Chancen finden – und den weniger qualifizierten, die mehr als bisher um Arbeitsplätze und Löhne fürchten müssen.

Insgesamt sind die Probleme der unterschiedlichen Betroffenheit verschiedener Bereiche der Union lösbar. Sie stellen aber den wohl schwierigsten Teil der Vorbereitung der Union auf die Erweiterung dar. Ein Versagen der Union bei der Bewältigung dieser Aufgabe könnte den gesamten Prozess der Erweiterung in Frage stellen.

Literaturhinweise

- Baldwin, R. E., *Towards an Integrated Europe*, London, 1994.
- Baldwin, R. E., Francois, J. F., Portes, R., "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe", in *Economic Policy*, 1997, (24).
- Balassa, B. *The Theory of Economic Integration*, London, 1965.
- Breuss, F., "Die Wirtschafts- und Währungsunion. Abschluss oder Ende der Europäischen Integration?", WIFO Working Papers, 1996, (86).
- Breuss, F., *Macht die Agenda 2000 bisherige Kosten-Nutzen-Schätzungen der EU-Osterweiterung obsolet?*, Universität des Saarlandes, Vorträge, Reden, Berichte, Saarbrücken, 1998.
- Breuss, F. (Koordination), *Reifegrad der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsverträge*, WIFO, Wien, 1999.
- Breuss, F., *Costs and Benefits of EU Enlargement in Model Simulations*, Forschungsbericht für Europafragen, Working Paper, 33, 1999.
- Breuss, F., Stankovsky, J., *Österreich und der EG-Binnenmarkt*, Wien, Signum, 1988.
- Breuss, F., Schebeck, F., *Die Vollendung des EG-Binnenmarktes. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen auf Österreich*, WIFO, Wien, 1989.
- Breuss, F., Schebeck, F., "Ostöffnung und Osterweiterung der EU. Ökonomische Auswirkungen auf Österreich", WIFO-Monatsberichte, 1996, 69(2).
- Breuss, F., Schebeck, F., "Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung für Österreich", WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(11).
- Busch, B., *Die Osterweiterung der Europäischen Union*, Institut der deutschen Wirtschaft, Beilage 249, 1999, (2).
- CEPR, *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*, Annual Report, 1992.
- Costello, D., Laredo, E., "Transition through trade: Do the Europe Agreements go far enough?", European Commission, *European Economy*, Juni 1994.
- Courchene, T., et al., "Stable Money – Sound Finances", in *European Economy*, 1993, (53).
- Coss, S., *Talks on free movement of labour set to be hard work*, *European Voice*, 10.-17. November 1999.
- Dehaene, J. L., Weizsäcker, R. v., Simon, D., *Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Kommission*, Brüssel, 18. Oktober 1999.
- Deutsche Bundesbank, "Die relative Stellung der deutschen Wirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Reformländern", *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank*, 1999, (10).
- DIW, *Die wirtschaftliche Integration der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas in die Europäische Union*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Berlin 1996.
- Dunning, J., "The Role of Foreign Direct Investment in a Globalizing Economy", in *Quarterly Review*, 1995, (193).
- EBRD, *Transition Report 1994. Foreign Direct Investment*, London, 1994.
- EBRD, *Transition Report 1995. Investment and Enterprise Development*, London, 1995.
- EBRD, *Transition Report 1996. Investment and Enterprise Development*, London, 1996.
- EBRD, *Transition Report 1997. Enterprise Performance and Growth*, London, 1997.
- EBRD, *Transition Report 1999. Ten Years of Transition*, London, 1999.
- ECE (1996A), *Economic Bulletin for Europe*, 1996, (49).

- ECE (1996B), Economic Survey of Europe in 1995-1996, New York-Genua, 1996.
- EG-Kommission, "Vollendung des Binnenmarktes – Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat", 1985, (KOM(85)310).
- Emerson, M., et al., "Europas Zukunft – Binnenmarkt 1992", Europäische Wirtschaft, 1988, (35).
- Emerson, M., et al., "The Economics of 1992. An Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community", Commission of the European Communities, European Economy, 1988, (35), ("Cecchini-Bericht").
- EU, "Agricultural Council: Political Agreement on CAP-Reform", Agriculture Newsletter, Special Edition, 11. März 1999.
- EU-Bulletin (1999A), Brüssel, 1999(5).
- EU-Bulletin (1999B), Brüssel, 1999(6).
- EU-Commission (1995A), Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, Summary Report, Directorate-General for Agriculture (DG VI), Brüssel, 1995.
- EU-Commission (1995B), European Economy, Saving and Investment in Transition Countries, Wirtschaftsanalysen, Supplement A, 1995, (7).
- EU-Commission, "The CAP and Enlargement. Economic Effects of the Compensatory Payments, European Economy", in Reports and Studies, 1996, (2).
- EU-Commission (1998A), Accession Partnerships with the Central European Applicant Countries, MEMO/98/21, Internet, Brüssel, 27. März 1998.
- EU-Commission (1998B), Commission Communication to the Council and to the European Parliament on Establishment of a new Financial Perspective for the Period 2000-2006, Internet, März 1998.
- EU-Commission (1998C), Eurobarometer, Report, Internet, März 1998, (48).
- EU-Commission, Regular Report from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries, Composite Paper, 2nd regular Reports, Internet, October 1999.
- EU-Kommission (1994A), Die Europa-Abkommen und die Zeit danach: Eine Strategie zur Vorbereitung des Beitritts der Länder Ost-Mitteleuropas, KOM(94)320, Brüssel, 1994.
- EU-Kommission (1994B), KOM(94)361, Brüssel, 1994.
- EU-Kommission, Jahreswirtschaftsbericht, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, 1996, (61).
- EU-Kommission (1997A), Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, KOM(97)2000 endg., Vol. I, Brüssel, 1997.
- EU-Kommission (1997B), Agenda 2000. Die Erweiterung der Union – Eine Herausforderung, KOM(97)2000 endg., Vol. II, Brüssel, 1997.
- EU-Kommission (1997C), Stellungnahme der Kommission zum Antrag Ungarns auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin, Beilage 6, 1997.
- EU-Kommission (1997D), Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin, Beilage 7, 1997.
- EU-Kommission(1997E) , Stellungnahme der Kommission zum Antrag Rumäniens auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin, Beilage 8, 1997.
- EU-Kommission (1997F), Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Slowakei auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin, Beilage 9, 1997.
- EU-Kommission(1997G) , Stellungnahme der Kommission zum Antrag Lettlands auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin, Beilage 10, 1997.

- EU-Kommission (1997H), Stellungnahme der Kommission zum Antrag Estlands auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin, Beilage 11, 1997.
- EU-Kommission (1997I), Stellungnahme der Kommission zum Antrag Litauens auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin, Beilage 12, 1997.
- EU-Kommission (1997J), Stellungnahme der Kommission zum Antrag Bulgariens auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin, Beilage 13, 1997.
- EU-Kommission (1997K), Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Tschechischen Republik auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin, Beilage 14, 1997.
- EU-Kommission (1997L), Stellungnahme der Kommission zum Antrag Sloweniens auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin, Beilage 15, 1997.
- EU-Kommission (1998A), Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Erstellung einer neuen finanziellen Vorschau für den Zeitraum 2000-2006, Brüssel, 18. März 1998.
- EU-Kommission (1998B), Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Brüssel, 7. Oktober 1998.
- EU-Kommission (1998C), Agenda 2000: Legislativvorschläge, Pressemitteilung IP/98/258, Internet, Brüssel, 18. März 1998.
- EU-Kommission (1998D), Gesamtbericht 1998. Fortschritte der einzelnen Beitrittswerber auf dem Weg zum Beitritt, Composite Paper, 1998.
- EU-Kommission (1998E), Internet, Dok. 60002.htm, 1998.
- EU-Kommission (1999A), Bulletin der EU, 1999, (3).
- EU-Kommission (1999B), Bulletin der EU, 1999, (5).
- EU-Kommission (1999C), Bulletin der EU, 1999, (6).
- EU-Kommission (1999D), Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, Gesamtdokument, Internet, 1999.
- Europäischer Rat, Europäischer Rat von Kopenhagen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin der EG, 1993(6).
- Europäischer Rat (1999A), Europäischer Rat in Berlin, 24. und 25. März, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1999(30).
- Europäischer Rat (1999B), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Berlin, 24. bis 25. März 1999.
- Europäischer Rat (1999C), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Helsinki, 10. und 11. Dezember 1999.
- Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997, in: Amtsblatt der EG, 1998 (C 349).
- Fassmann, H., Hintermann, Ch., "Migrationspotential Ostmitteleuropa", Institut für Stadt- und Regionalforschung, ISR-Forschungsberichte, 1997, (15).
- Flemming, J., Rollo, J. (Hrsg.), Trade, Payments and Adjustment in Central and Eastern Europe, Royal Institute of International Affairs, EBRD, London, 1992.
- Gacs, J. (Hrsg.), Macroeconomic Developments in the Candidate Countries with Respect to the Accession Process, IIASA, mimeo, 10, 1999.
- Galloway, D., Agenda 2000-Packaging the Deal, Journal of Common Market Studies, Volume 37, September 1999.
- Griller, St., et al., "Regierungskonferenz 1996. Ausgangspositionen", IEF Working Paper, 1996, (20).
- Griller, St., et al., "Regierungskonferenz 1996. Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des Gipfels vom Juni 1997", Forschungsinstitut für Europafragen, Working Paper, Wien, 1997, (27).
- Haberda, K., Die Ursprungsregeln in der Paneuropäischen Freihandelszone, WKÖ, 1999.

- Handler, H., Kramer, H., Stankovsky, J., Debt, Capital Requirement and Financing of the Eastern Countries, WIFO, Wien, 1992.
- Härtel, H. H., Jungnickel, R., et al., Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel – Globalisierung der deutschen Wirtschaft, HWWA, Hamburg, 1996.
- Helmstedt, K., Schekulin, M., "Direktinvestitionen in Osteuropa: 1995 bricht alle Rekorde", Central European Quarterly, Creditanstalt, II/1996.
- Hiemenz, U., European Economic Integration, OECD Documents: Regionalism and its Place in the Multilateral Trading System, Paris, 1996.
- Hindley, B., "Exports from Eastern and Central Europe and Contingent Protection", in Flemming, J., Rollo, J., 1992.
- Hitchens, D., et al., Competitiveness of Industry in the Czech Republic and Hungary, Aldershot, 1995.
- Hofer, H., "The impact of Emigration on Host Country's Wages and Unemployment", in Pichelmann, K. (Hrsg.): The Economic Consequences of Eastern Enlargement of the European Union, Institut für Höhere Studien, 1998.
- Horvath, A., et al., EU Opinions – The qualifying Round for Applicants. Focus on Transition, Osterreichische Nationalbank, Wien, 1997.
- Hrbek, R., "Der Vertrag von Amsterdam – eine neue Etappe im EU-Integrationsprozess", Wirtschaftsdienst, VII/199<7.
- Ilzkowitz, F., Challenges for the Monetary and Exchange Rate Policies of Central and Eastern European Acceding Countries: A EU Perspective, EU Doc. II/6/95-EN/Rev. II, Brüssel, 1995.
- Inotai, A., "From Association Agreements to Full Membership?", Institute for World Economy", Working Paper, 1995, (52).
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W., "Austria in the European Union: Dynamic Gains from Integration and Distributional Informations", Economic Policy, April 1996.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W., "Eastern Enlargement of the EU: How much is it Worth for Austria?", Universität Linz, Institut für Volkswirtschaft, Arbeitspapier, 1997, (9723).
- Kornai, J., Der Beitritt zur Europäischen Union – Implikationen für Mittel- und Osteuropa, DIW, Berlin, 1996.
- Kramer, H., "Politische und wirtschaftliche Perspektiven der EU-Osterweiterung", WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(1).
- Krugman, P., Geography and Trade, Leuven-London-Cambridge, MA, 1991.
- Maddison, A., Monitoring the World Economy 1820-1992, OECD, Paris, 1995.
- Mahé, L.- P., Cordier, J., Guyomard, H., Roe, T., L'Agriculture et l'Elargissement de L'Union Européenne Aux Pays D'Europe Centrale et Orientale: transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition?, Bericht an die GD I der Europäischen Kommission, Brüssel, 1995.
- Meth-Cohn, D., "Code Busting", in Business Central Europe, September 1997.
- Möbius, U., Handelspolitik der EU gegenüber mittel- und osteuropäischen Ländern, DIW, Berlin, 1996 (mimeo).
- Mumelter, St., "Osterweiterung der Europäischen Union", Industriellenvereinigung, Europainformation, 1995, (41).
- OECD, Centre for Co-Operation with Economies in Transition (Hrsg.), Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies. Monitoring and Evaluation 1996, Paris, 1996.
- OECD (1998A), Agricultural Policies in Transition Economies. Monitoring and Evaluation 1997, Paris, 1998.
- OECD (1998B), Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 1997, Paris, 1998.
- OECD, Post-Uruguay Round Tariff Regimes. Achievements and Outlook, Paris, 1999.
- Oostlander, A., Bericht über die Vorbereitung des Beitritts der Staaten Mittel- und Osteuropas zur Union auf der Grundlage des diesbezüglichen Weißbuches, A4-0101/96, Europäisches Parlament, Straßburg, 1996.
- Preston, Ch., "EU-Enlargement: Development in 1998", Journal of Common Market Study, Volume 37, September 1999.

- Pfaffermayr, M., "Direktinvestitionen im Ausland. Die Determinanten der Direktinvestitionen im Ausland und ihre Wirkung auf den Außenhandel", *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge*, Physica-Verlag, 1996, (121).
- Sachs, J., "Postcommunist Parties and the Politics of Entitlement", *Transition*, 1995, (3).
- Schneider, M., "EU-Osterweiterung: Probleme, Lösungsansätze und Folgen im Agrarbereich", in Busch, G., Walterskirchen, E., *Auswirkungen einer EU-Osterweiterung auf Österreich*, WIFO, Wien, 1995.
- Schneider, M., "Die Landwirtschaft als kritischer Bereich der EU-Osterweiterung", *WIFO-Monatsberichte*, 1998, 71(11).
- Schneider, M., "Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft 1998/99 und aktuelle agrarpolitische Fragen", *WIFO-Vorträge*, 1999, (83).
- Sheeby, J., "Foreign Direct Investment in CEECs, EC", *European Economy*, 1994, (6).
- Sozialpartnerstellungsnahme, "Österreich und die Europäische Integration", *Monatsschrift*, Wien, 1. März. 1989.
- Stankovsky (1994A), J., *Metropole Wien, Band I: Österreich und die Nachbarn im Osten. Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Integration*, WIFO, Wien, 1994.
- Stankovsky, J.(1994B), "EU-Beitritt Österreichs. Zollunion und Gemeinsame Handelspolitik", *WIFO Working Paper*, 1994, (68).
- Stankovsky, J.(1994C), "Österreich als Teil der EU-Zollunion", *WIFO-Monatsberichte*, 1994, 67 (Sonderheft).
- Stankovsky, J. (1995A), *Direct Investment in Eastern Europe. Factors, Extent and Industry Structure*, WIFO, Wien, 1995.
- Stankovsky, J. (1995B), "1989-94: Fünf Jahre Ostöffnung aus österreichischer Sicht", in Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Hrsg.), *Der österreichische Außenhandel. Das Jahrbuch 1995*, Verlag Österreich, Wien, 1995.
- Stankovsky, J. (1995C), "Passiver Veredelungsverkehr als Instrument der Handelspolitik und als Unternehmensstrategie", *WIFO-Monatsberichte*, 1995, 68(9).
- Stankovsky, J. (1995D), "Wirtschaftsbeziehungen und Sicherheitspolitik in Osteuropa", *Europäische Rundschau*, 1995, (4).
- Stankovsky, J. (1996A), "Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen in Osteuropa", *WIFO-Monatsberichte*, 1996, 69(2).
- Stankovsky, J. (1996B), "Direktinvestitionen in Osteuropa: Österreich auf dem Rückzug?", *WIFO-Monatsberichte*, 1996, 69(5).
- Stankovsky, J., "Agenda 2000: Neuregelung der EU-Finanzierung", *WIFO-Monatsberichte*, 1999, 72(7).
- Stankovsky, J., Wolfmayr-Schnitzer, Y., *Österreich als Standort für Ostzentralen*, WIFO, Wien, 1996.
- Stankovsky, J., Plasser, F., Ulram, P. A., *On the Eve of EU Enlargement. Economic Developments and Democratic Attitudes in East Central Europe*, Springer, Wien, 1998.
- Stehn, I., "Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union", *Die Weltwirtschaft*, 1994, (2).
- Steichen, R., "The Common Agricultural Policy: The Medium-Term Outlook in the Context of Future Trends in International Trade in Agriculture", *Europe Agence d'Information pour la Presse, Europe Documents*, 1994, (1914).
- Steinherr, A., "Capital Needs in Eastern Countries", *Empirica*, 1993, (3).
- Tangermann, S., Josling, T. E., *Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union. Bericht an die GD I der Europäischen Kommission*, Brüssel, 1994.
- Tarditi, S., Marsh, J., Senior-Nello, S., *Agricultural Strategies for the Enlargement of the European Union to Central and Eastern European Countries, Bericht an die GD I der Europäischen Kommission*, Brüssel, 1994.
- UNCTAD, *World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, New York-Genua, 1994.
- UNCTAD, *World Investment Report 1995. Transnational Corporations and Competitiveness*, New York-Genua, 1995.

- UNCTAD, World Investment Report 1996. Investment, Trade and International Policy Arrangement, Genua, 1996.
- UNCTAD, World Investment Report 1997, Genua, 1997.
- Viner, J., "The Customs Union Issue", New York, 1950.
- Walterskirchen, E., "Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt", WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(8).
- Weidenfeld, W. (Hrsg.): Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996, Bertelsmann Stiftung 1996, Gütersloh, 1996.
- Weise, Ch., Von der Assoziierung zur Mitgliedschaft. Was kann die EU beitragen, die Osterweiterung zu erleichtern, DIW, Berlin, 1996 (mimeo).
- Weise, Ch., "Europäische Union: Osterweiterung beschleunigt Konvergenzen", DIW-Wochenbericht, 1997, (14).
- WIFO, Österreich in der Europäischen Union, WIFO-Monatsberichte, 1994, 67 (Sonderheft).
- Wishlade, F., Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association, 1999, (223).
- Wirtschaftskammer, "EU-Erweiterung. Themenschwerpunkt: Europaabkommen mit den 10 Staaten Mittel- und Osteuropas (MOEL)", Euro Info Centre, Wien, 1999.
- WTO, Trade Policy Review, European Union, Report by the Secretariat, Genua, 20. Oktober 1997, WT/TPR/S/30.

© 2000 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis der Print-Version: ATS 400,00 bzw. EUR 29,07 • Kostenloser Download:
<http://preparity.wsr.ac.at/public/ergebnisse>