

Strategie für die Big-bang-Erweiterung? Eine Analyse zu den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission

Brusis, Martin; Emmanouilidis, Janis

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brusis, M., & Emmanouilidis, J. (2001). *Strategie für die Big-bang-Erweiterung? Eine Analyse zu den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission*. (CAP Working-Paper). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-362182>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

STRATEGIE FÜR DIE BIG- BANG ERWEITERUNG?

EINE ANALYSE ZU DEN FORTSCHRITTSBERICHTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

von Martin Brusic und Janis Emmanouilidis

November 2001

Dieses Papier entstand im Rahmen eines Projektes zu den „Folgefragen der EU-Osterweiterung“, das die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung durchführt.

Strategie für die Big-bang-Erweiterung? Eine Analyse zu den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission

Großgruppe statt Kleingruppe: Das Beitrittsszenario der Kommission

Der neue Bericht der Kommission zum Stand der EU-Beitrittsvorbereitung der 13 Kandidatenländer ist mit Spannung erwartet worden, da die Beitrittsverhandlungen in diesem Winter in die Endphase eintreten und mit einer präziseren Festlegung der EU-seitigen Beitrittspolitik gerechnet werden konnte. Für die Gestaltung des Beitrittsprozesses bestehen im Grunde nur zwei Alternativen:

Entweder nimmt die Union zunächst eine kleine Spitzengruppe von 4-5 Bewerberländern im Jahr 2004 (2005) auf, die insgesamt bessere Leistungsmerkmale als die übrigen Beitrittsländer aufweisen und für die EU keine gravierenden Strukturprobleme bzw. Kosten verursachen. Auf diesen Erweiterungsschritt könnte dann in kurzem zeitlichen Abstand eine zweite Erweiterungsrunde mit 4-5 Ländern im Jahr 2007 folgen, an der auch Polen teilnähme, mit einem bis dahin deutlich verringerten landwirtschaftlichen Erwerbstätigenanteil. Anfang des nächsten Jahrzehnts könnte dann eine dritte Runde erfolgen, die auch die Länder des westlichen Balkans einschloße. Die EU könnte so ihre Entscheidungsmechanismen und Politiken schrittweise auf die größere Zahl von Mitgliedstaaten einstellen.

Oder die Union nimmt zehn Bewerber im Jahr 2004 (2005) auf, die trotz fortbestehender Unterschiede so eingestuft werden können, daß sie Beitrittskriterien erfüllen. Die Vorteile der Erweiterung um eine so große Gruppe liegen vor allem darin, daß keine neuen Trennlinien zwischen den ostmitteleuropäischen oder den baltischen Staaten entstehen. Zudem haben von den drei übriggebliebenen Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien sich selbst bereits spätere Beitrittszeitpunkte gesetzt, und mit der Türkei hat die EU ohnehin noch keine Verhandlungen aufgenommen. Die vier kleineren Staaten der sogenannten Helsinki-Gruppe (Beitrittsverhandlungen seit 2000) in die Gruppe der ersten Beitrittsländer hinzuzunehmen, vergrößert die Problemlast für die EU-15 nicht gravierend, so wüchse die mit den neuen Mitgliedstaaten in die EU aufzunehmende Bevölkerung nur von 63,2 auf 75 Mio.

Die Kommission hat sich in ihrem Strategiepapier „Making a success of enlargement“, das die Ergebnisse der einzelnen Länder-Fortschrittsberichte strategisch-politisch auswertet, nicht explizit für das eine oder das andere Beitrittsszenario festgelegt. Sie bereitet die EU jedoch auf die Erweiterung mit einer großen Gruppe von zehn Beitrittsländern im Jahr 2004 vor:

- Sie erklärt, daß der 1999 in Berlin vereinbarte Finanzrahmen die Aufnahme von bis zu zehn neuen Mitgliedstaaten zuläßt;
- Sie bewertet zehn Länder als funktionsfähige und bereits jetzt oder in kurzer Zeit wettbewerbsfähige Marktwirtschaften;

- Sie attestiert allen zwölf Beitrittsländern, daß sie über stabile Demokratien verfügen und damit das politische Beitrittskriterium erfüllen, aber den gemeinschaftlichen Rechtsbestand noch nicht hinreichend umsetzen können und damit noch nicht beitriffähig sind - ohne ein Ranking unter den Ländern vorzunehmen;
- Sie weist darauf hin, daß zehn Bewerberländer selbst vor 2004 beitriffähig sein wollen und ihren Beitritt in Einklang mit dem Zeitrahmen des Europäischen Rates von Göteborg planen.

Das vorliegende Papier untersucht, wie die Kommission die vom Europäischen Rat in Kopenhagen bestimmten Beitrittskriterien bewertet, die Beitrittsverhandlungen abschließen, die „Big-bang“-Erweiterung finanzieren und noch bestehende Beitrittschindernisse überwinden will. Abschließend wird auf die unbeantworteten Fragen einer großen Erweiterungsrunde hingewiesen.

I. Bewertung der Beitrittsvorbereitungen durch die Kommission

1. Das politische Kriterium: Institutionelle Stabilität der Demokratie (Rechtsstaat, Mehrparteiensystem, Menschenrechte, Minderheitenschutz)

Alle mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Malta und Zypern erfüllen weiterhin das politische Beitrittskriterium. Die Kommission bemängelt weitgehend die gleichen Probleme wie im letzten Fortschrittsbericht, hebt allerdings auch einige Fortschritte hervor. So wurden die rechtlichen Grundlagen einer professionellen öffentlichen Verwaltung ausgebaut, die Gesetzgebung zu öffentlichen Ausschreibungen und zum Informationszugang ermöglichen zusammen mit neuen Kontroll-Institutionen eine bessere Korruptionsbekämpfung, und die Situation der Minderheiten inklusive der Roma wurde verbessert. Als besonders problematisch bewertet die Kommission die Unabhängigkeit der Richter, die Regelung der Untersuchungshaft und das unverändert hohe Ausmaß der Korruption in vielen Beitrittsländern.

Die Türkei erfüllt noch immer nicht das politische Kriterium, vor allem da grundlegende Freiheits- und Menschenrechten trotz der im Oktober 2001 erfolgten Verfassungsänderungen eingeschränkt sind.

2. Das ökonomische Kriterium: Funktions- und wettbewerbsfähige Marktwirtschaft

a) Funktionsfähige Marktwirtschaft

Die Kommission qualifiziert neben Estland, Malta, Ungarn und Zypern auch Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien als funktionsfähige Marktwirtschaften, womit die letztgenannten Länder gegenüber dem Vorjahresbericht zumindest in der Bewertungssemantik aufgeholt haben, konnten sie im Jahr 2000 doch nur „als funktionsfähige Marktwirtschaften angesehen werden“. Bulgarien wird im

Gegensatz zu Rumänien und der Türkei als nahezu funktionsfähige Marktwirtschaft bezeichnet.¹

b) Fähigkeit dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten

Während Malta und Zypern aus Sicht der Kommission bereits wettbewerbsfähig sind, sollten Estland, Malta, Ungarn und Zypern auch Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien in naher Zukunft wettbewerbsfähig sein. Bulgarien sollte das Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit auf mittlere Sicht erfüllen können, im Gegensatz zu Rumänien und zur Türkei, obwohl die Kommission darauf hinweist, daß einzelne Sektoren der türkischen Volkswirtschaft bereits auf dem EU-Binnenmarkt konkurrieren.²

Die Kommission räumt allerdings ein, daß beträchtliche ökonomische Unterschiede zwischen den zehn Beitrittsländern mit funktions- und nahezu wettbewerbsfähigen Marktwirtschaften bestehen. So ist das in Kaufkraftparitäten gemessene Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in Zypern mehr als 3,5mal so hoch wie in Lettland oder Litauen. Der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen liegt zwischen 1,9 % (Malta) und 19,6% (Litauen) der Erwerbstätigen. Dennoch verzichtet die Kommission darauf, zwischen den zehn Beitrittsländern in ökonomischer Hinsicht zu differenzieren.

3. Das *acquis*-Kriterium: Übernahme der Mitgliedspflichten und Ziele der EU

a) Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen

Die Kommission vermerkt die großen Fortschritte bei der Übernahme des EU-Rechtsbestandes in nationales Recht in den meisten Beitrittsländern, kritisiert aber die unzureichende Umsetzung des *acquis*. Vor allem mangelt es noch an wirksamen Regulierungs- und Kontrollinstitutionen in Bereichen wie Binnenmarkt (z.B. Finanzdienstleistungen), Beihilfenkontrolle, Straßensicherheit, Telekommunikation, Wasser-, Abfallwirtschaft, Gefahrstoffe, Arbeitsschutz, Kontrolle der Außengrenzen, Lebensmittelsicherheit und interne Finanzkontrolle. Zur Entwicklung der Verwaltungs- und Justizkapazitäten wird als neues Element der Beitrittsvorbereitung ein Aktionsplan vorgeschlagen.

¹ Die Kommission hat das Kriterium der funktionsfähigen Marktwirtschaft folgendermaßen definiert: Preis- und Handelsliberalisierung; funktionierendes Rechtssystem inklusive Eigentumsrechte; makroökonomische Stabilität; grundsätzlicher Konsens über die Wirtschaftspolitik; gut entwickelter Finanzsektor; Abwesenheit von Marktzutritts- und -austrittshindernissen.

² Die Kommission hat das Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit wie folgt definiert: Marktwirtschaft; stabiler makroökonomischer Rahmen, der Erwartungssicherheit für die Wirtschaftsakteure herstellt; ausreichende Ausstattung mit Human- und Anlagekapital sowie Infrastruktur; Restrukturierung staatlicher Unternehmen; Investitionstätigkeit und Zugang zu externen Finanzquellen.

b) Wirtschafts- und Währungsunion/ öffentliche Finanzen

Im Hinblick auf die Vorbereitung der Beitrittsländer zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) hat die EU ihre Politik seit dem letzten Fortschrittsbericht deutlich verändert. Hieß es damals noch, die Konvergenzkriterien seien keine Beitrittskriterien, so setzte der ECOFIN-Rat der Wirtschafts- und Finanzminister im April 2001 durch, daß die Beitrittsländer vor ihrem Beitritt ein Programm zur wirtschafts- und finanzpolitischen Stabilisierung und Konvergenz erfüllen müssen. In einem jährlich stattfindenden fiskalpolitischen Überprüfungsverfahren müssen die Kandidaten ihre haushalts- und finanzpolitischen Indikatoren bzw. Regeln offenlegen („Haushaltsmitteilung“) und ein stabilitätsorientiertes Wirtschaftsprogramm vorlegen. Obwohl einige Beitrittsländer (z.B. Tschechien, Estland, Lettland) bis auf die zweijährige Mitgliedschaft im Europäischen Wechselkursmechanismus alle Konvergenzkriterien (Inflationsrate, langfristige Zinssätze, Staatsverschuldung) erfüllen, können sie nicht bereits zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts der WWU beitreten. Die Kommission warnt auch davor, den Euro unilateral einzuführen, da dies dem erforderlichen „strukturierten Konvergenzprozeß innerhalb eines multilateralen Systems“ zuwiderliefe.

Im Hintergrund dieses Kurswechsels steht ein wirtschafts- und währungspolitischer Zielkonflikt. Als kleine Ökonomien können die Beitrittsländer Wechselkursschwankungen durch den Anschluß an einen größeren Währungsraum deutlich verringern, zumal da sie ohnehin kaum eigene geldpolitische Handlungsspielräume haben. Während also stabilitätspolitische Gründe eine Euro-Einführung oder eine feste Bindung an den Euro nahelegen, bewirkt der notwendige wirtschaftliche Aufholprozeß einen höheren Investitionsbedarf, Produktivitäts- und Lohnsteigerungen und in der Folge höhere Inflationsraten. Obwohl die Beitrittsländer nur einen geringen Anteil am Bruttoinlandsprodukt einer erweiterten EU und insofern nur einen geringen Einfluß auf die Stabilität des Euro haben werden, lehnten die EU-Finanzminister eine vorzeitige einseitige Euro-Einführung in den Beitrittsländern ab. Sie erwarten, daß die zukünftigen WWU-Mitglieder nicht nur die Konvergenzkriterien erfüllen, sondern auch eine reale, wirtschaftsstrukturelle Konvergenz aufweisen.

Unklar ist dabei, inwieweit die neu eingeführte obligatorische fiskalpolitische Überprüfung nicht doch ein zusätzliches Beitrittskriterium einführt und die Möglichkeiten der Beitrittsländer zur Finanzierung des ökonomischen Aufholprozesses einschränken wird.

II. Endphase der Verhandlungen

Die Kommission will die beitriffsreifen Länder erst auf Basis des nächsten Fortschrittsberichts auswählen und dem Europäischen Rat empfehlen. Diese Empfehlung soll sich nicht auf den Stand der Beitrittsfähigkeit zum Zeitpunkt dieses Berichtes (voraussichtlich November 2002) beziehen, sondern auf den Zeitpunkt des voraussichtlichen Beitritts, was schwächeren Beitrittsländern noch mehr Zeit zum Aufholen gibt. Die im letzten Fortschrittsbericht eingeführte „Wegskizze“, die die während der drei Präsidentschaften von 2001 bis Juni 2002 vorzulegenden EU-

Positionen zu den noch offenen Kapiteln der Beitrittsverhandlungen bestimmt, soll weiter verfolgt werden. Sie hat sich insofern bewährt, als der Rat unter der schwedischen Präsidentschaft zu allen neun vorgesehenen Kapiteln gemeinsame Positionen erarbeitete.

Die Kommission hat den Rat nun gemahnt, gemeinsame Position zu den im zweiten Halbjahr 2001 zu verhandelnden Kapiteln Energie, Justiz und Inneres, Landwirtschaft, Steuern sowie Verkehr zu beschließen. Nach Vorstellung der Kommission soll die EU die Beitrittsverhandlungen bis zum Ende der dänischen Präsidentschaft im Dezember 2002 abschließen. Zwischen Unterzeichnung des Beitrittsvertrages und Beitritt will die Kommission sowohl weiter über die administrative Umsetzung des *acquis* und die ökonomische Entwicklung aller Beitrittsländer berichten und die Vorbeitrittshilfe fortsetzen.

Ein Abschluß der Verhandlungen mit bis zu zehn Beitrittsländern im Laufe des nächsten Jahres erscheint nicht unrealistisch. Die schwedische und die belgische Präsidentschaft konnten politisch sensible und sachlich komplexe Kapitel mit den Beitrittsländern abschließen, was die Flexibilität und Kompromißbereitschaft der Akteure demonstriert hat (s. Tabelle im Anhang).

III. Finanzierung der Erweiterung mit zehn Beitrittsländern

Der vom Europäischen Rat in Berlin beschlossene Finanzrahmen basierte auf der Annahme, daß die sechs Staaten der Luxemburg-Gruppe ab dem Jahr 2002 der EU angehören und damit Zugang zu den Fonds der Struktur- und Gemeinsamen Agrarpolitik haben würden (s. Tabelle). Insbesondere die Strukturmittel sollten dabei schrittweise deutlich erhöht werden. Gegenüber dieser Planung haben sich drei kostenrelevante Veränderungen ergeben. Zum einen fordern sämtliche Beitrittsländer in ihren Verhandlungspositionen zum Agrarkapitel, daß ihre Landwirte bereits zum Beitrittszeitpunkt Anspruch auf direkte Einkommensbeihilfen erhalten sollten. Dies würde bei einem Beitritt von zehn Ländern zusätzliche Kosten von 7-8 Mrd. € bedeuten, die in der Rubrik Landwirtschaft nicht eingeplant sind.

Zum anderen haben vier Länder der Helsinki-Gruppe bei ihren Beitrittsvorbereitungen und –verhandlungen soweit aufgeholt, daß sie möglicherweise zusammen mit der Luxemburg-Gruppe beitreten können (s. Anhang). Die EU-Haushaltskommissarin erwartet, daß die Aufnahme von vier weiteren Mitgliedstaaten zusätzliche Kosten von 20% verursachen würde. Schließlich hat sich der Europäische Rat zunehmend auf erste Beitritte zu Beginn des Jahres 2004 festgelegt, wodurch die für die Jahre 2002 und 2003 gebundenen Mittel nicht in der ursprünglichen Form eingesetzt werden können.

Zur Berücksichtigung dieser Veränderungen bestehen drei Optionen:

- Aufstockung der Mittel für den Zeitraum 04-06 um die bereits ausgewiesenen 15,45 Mrd. € aus dem Zeitraum 02-03. Diese teure Lösung würde sowohl die Einführung der Direktbeihilfen als auch die Erweiterung um zehn Länder abdecken, müßte aber unter den Mitgliedstaaten neu verhandelt werden;

- Zeitverschobene Einsetzung der für 2002ff. vorgesehenen Mittel ab 2004. Diese kostengünstige Lösung hätte zur Folge, daß die für 2006 und 2005 vorgesehenen Beträge aus dem Finanzrahmen herausfallen und unter den Mitgliedstaaten neu verhandelt werden müßten. Eine langsamere Erhöhung der Transfers würde die nur allmählich steigerbare Absorptionsfähigkeit der neuen Mitgliedstaaten berücksichtigen, trägt jedoch dem zusätzlichen Bedarf bei zehn Beitrittsländern keine Rechnung;
- Einstieg mit den höheren Beträgen des Jahres 2004. Der Charme dieser Lösung liegt darin, daß der Finanzrahmen nicht neu verhandelt werden muß. Allerdings erhalten die Beitrittsländer dann nicht die für die Jahre 2002/3 vorgesehenen Mittel.

Die Kommission hat für ihr Strategiepapier ausgerechnet, daß die letztgenannte Option den zusätzlichen Finanzbedarf bei einer Erweiterung um bis zu zehn Mitgliedstaaten abdecken würde, sofern die Beitrittsländer auf eine sofortige Gleichbehandlung in der Agrar- und Strukturpolitik verzichten würden. Eine solche schrittweise Erhöhung der Strukturmittel und das Hinausschieben des Zugangs zu Direktbeihilfen in den nächsten Finanzrahmen muß natürlich erst mit den Beitrittsländern ausgehandelt werden.

Ein Beitritt von zehn Mitgliedstaaten im Jahr 2004 und innerhalb des festgelegten Transferrahmens bringt Nachteile für die fortgeschrittenen Länder der Luxemburg-Gruppe, die die zur Verfügung stehenden Mittel nun mit anderen neuen Mitgliedstaaten teilen müssen. Pro Kopf der Bevölkerung erhalten die zehn neuen Mitgliedstaaten in den Jahren 2004-6 jährlich durchschnittlich 189 € weniger als bei einer Erweiterung um nur die sechs Staaten der Luxemburg-Gruppe (225 €p.c. p.a.) und deutlich weniger als die Kohäsionsländer Portugal, Spanien, Griechenland und Irland (ca. 400 €p.c. p.a.).

EU-Finanzrahmen: Mittelbindungen für die neuen Mitgliedstaaten

(Mio. € Preise von 1999)	2002	2003	2004	2005	2006	00-06
8. Erweiterung	6450	9030	11610	14200	16780	58070
Landwirtschaft	1600	2030	2450	2930	3400	12410
Strukturpolitische Maßnahmen	3750	5830	7920	10000	12080	39580
Interne Politikbereiche	730	760	790	820	850	3950
Verwaltungsausgaben	370	410	450	450	450	2130

Quelle: Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6.5.99, Abl. C 172 v. 8.6.99

IV. Unterstützung beim Ausbau der Verwaltungs- und Justizkapazitäten

Da die Umsetzungsdefizite bei Justiz und Verwaltung aus ihrer Sicht ein zentrales Hindernis der Beitrittsfähigkeit darstellen, hat die Kommission einen Aktionsplan angekündigt, der ab 2002 laufende Maßnahmen zur Institutionenentwicklung stärker unterstützen und die existierenden Überprüfungsmechanismen verstärken soll. Der

Aktionsplan zielt darauf, eine in der Beitrittsstrategie bisher bestehende Lücke zu schließen.

Da die Kommission in vielen Bereichen weder die rechtliche Kompetenz noch die fachlich-personelle Kapazität zur Evaluierung, Beratung und Unterstützung der Verwaltungsentwicklung in den Beitrittsländern besitzt, ist sie auf die EU-Mitgliedstaaten angewiesen, die bisher vor allem über das Twinning-Programm einbezogen wurden. Die Regierungen der Beitrittsländer können dazu seit 1998 von den EU-Mitgliedstaaten angebotene Beamte für einen längeren Zeitraum als vor Ort tätige Berater einstellen. Diese Form der technischen Hilfe bietet zwar Vorteile gegenüber der Einbindung kommerzieller, externer Consultants, ist jedoch insofern problematisch, als die jeweils ausgewählten Berater zum einen nur begrenzten Einfluß auf die Verwaltungsreform außerhalb ihrer Tätigkeitsfelder haben, zum anderen nur ihre nationale Expertise zur Verfügung stellen können.

Die Kommission will nun stärker EU-weite und sektorübergreifende Expertise einbringen, indem sie „peer reviews“ in den besonders problematischen acquis-Bereichen Finanzdienstleistungen, Justiz und Inneres, Landwirtschaft, nukleare Sicherheit und Umweltschutz einsetzt. Dieses Instrument, das im Rahmen des Lissabon-Prozeß bereits für die Weiterentwicklung der EU-Beschäftigungs- und Sozialpolitik eingesetzt wird, soll eine transparentere Bewertung der Probleme und Fortschritte in den Beitrittsländern ermöglichen sowie den multilateralen Austausch mit den Mitgliedstaaten verbessern.

Zur Steuerung der Beitrittsvorbereitung schlägt die Kommission zusammen mit den Fortschrittsberichten auch neue Beitrittspartnerschaften vor, die Ziele und Prioritäten der Beitrittsvorbereitung für jeden einzelnen Kandidaten definieren. Die neuen Beitrittspartnerschaften sind etwas detaillierter als die seit 1999 geltenden Partnerschaften und gliedern sich nach den einzelnen Verhandlungskapiteln. Im Gegensatz zum Aktionsplan der Kommission werden die Beitrittspartnerschaften vom Rat unilateral mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Vom Beitrittsland wird erwartet, daß es die Prioritäten der Beitrittspartnerschaften in seinem Nationalen Programm zur Übernahme des Acquis berücksichtigt.

V. Die Aufnahme Zyperns – ganz oder geteilt

Nachdem die von den Vereinten Nationen angeleiteten Verhandlungen erneut ins Stocken geraten sind, fordert die Kommission die Parteien des Zypern-Konfliktes und insbesondere die Führung der türkischen Zyprioten auf, sich weiter um eine Lösung zu bemühen. Aber sie deutet zugleich an, daß der Europäische Rat im Falle eines Scheiterns die völkerrechtlich anerkannte Republik und somit de facto nur den griechisch-zypriotischen Teil der Insel aufnehmen wird. Die Staats- und Regierungschefs hatten bereits 1999 in Helsinki darauf hingewiesen, daß die Lösung des Konfliktes nicht länger Vorbedingung des zypriotischen EU-Beitritts sei - in der Einsicht, daß Griechenland eine Erweiterungsrunde ohne Zypern blockieren würde. Die ungelöste Zypernfrage könnte den Erweiterungsfahrplan gefährden, wenn die Parlamente einiger EU-Mitgliedstaaten nicht bereit sein sollten, den Beitrittsvertrag mit

Zypern zu ratifizieren und das griechische Parlament als Reaktion darauf die Erweiterung auf unbestimmte Zeit hinauszögert.

Es ist ungewiß, ob ein möglicher Verlust des Kandidatenstatus und eine Verschlechterung der Beziehungen zur EU die Türkei davon abhalten wird, den türkisch-zyprischen Nordteil der Insel zu annektieren, wie der türkische Ministerpräsident gedroht hatte. Dies hätte nicht nur eine gravierende Zuspitzung der sicherheitspolitischen Situation in der Region zur Folge. Der in die Union importierte Zypernkonflikt würde die EU als Sicherheitsgemeinschaft vor neue außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen stellen.

Fazit

Mit ihrem Strategiepapier und den Bewertungen der Fortschrittsberichte bereitet die Kommission die EU auf eine Erweiterung mit zehn Mitgliedstaaten im Jahr 2004 vor. Sie entwickelt jedoch keine Perspektive für die Zeit nach dem Beitritt - weder im Hinblick auf die internen Disparitäten und Konflikte einer EU-25, noch für Bulgarien, Rumänien und die „potentiellen Beitrittskandidaten“ des westlichen Balkans.

Eine „Big bang“-Erweiterung kann die EU zum einen mit Heterogenität und neuen politischen Problemen überlasten, insbesondere wenn man einbezieht, daß der Vertrag von Nizza die Bedingungen für die Bildung von Gestaltungsmehrheiten verschlechtert hat. Die „Big-bang“-Erweiterung kann zum anderen nachfolgende Erweiterungsschritte in eine unabsehbare Zukunft verschieben. Die ungewisse, weil ferne Beitrittsperspektive dürfte ihre Orientierungskraft als Anker demokratischer Stabilität und ökonomischer Reform in Bulgarien, Rumänien sowie den Ländern des westlichen Balkans verlieren. Eine große Erweiterung bedeutet vor allem für Bulgarien einen Rückschlag, das einerseits bedeutende ökonomische Reformerfolge erzielt hat, das andererseits in den letzten Monaten mit zunehmenden politischen Instabilitäten konfrontiert wurde, auf dem Hintergrund wachsender Einkommensdisparitäten und Armut.

Die EU sollte Bulgarien, Rumänien sowie die Länder des westlichen Balkans deshalb viel stärker als bisher in gemeinsame Politiken einbeziehen und ihnen einen festen Beitrittszeitpunkt in Aussicht stellen, zu dem sie beitreten können, sofern sie zu diesem Zeitpunkt die Kriterien erfüllen. Die Kommission hat hierzu keine Vorschläge gemacht, obwohl dies sich nicht nur aus der Verantwortung für den Gesamtprozeß der Erweiterung ergibt, sondern auch bei der strategischen Zielplanung für eine Zehner-Erweiterung mitzudenken wäre.

ANHANG: STAND DER BEITRITSVERHANDLUNGEN IM OKTOBER 2001 – ENTWICKLUNG SEIT DEZEMBER 2000

Kapitel	Estland	Polen	Slowenien	Tschechien	Ungarn	Zypern	Bulgarien	Lettland	Litauen	Malta	Rumänien	Slowakei
1 Freier Warenverkehr	Ú*	Ú*	Ú*	Ú	Ú*	Ú	Ä	Ú*	Ú*	Ú*		Ú*
2 Freier Personenverkehr	Ä	Ä	Ä	Ú*	Ú*	Ú*	Ä	Ú*	Ä	Ú*		Ú*
3 Freier Dienstleistungsverkehr	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ä	Ú*	Ú*	Ú*		Ú*
4 Freier Kapitalverkehr	Ú	Ä	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ä	Ä	Ú*
5 Gesellschaftsrecht	Ú	Ä	Ú	Ú*	Ú*	Ú	Ú*	Ú*	Ú*	Ú	Ä	Ú*
6 Wettbewerbspolitik	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä
7 Landwirtschaft	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä		Ä	Ä			Ä
8 Fischerei	Ú	Ä	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú*	Ú*	Ú*	Ä	Ú*	Ú
9 Verkehr	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ú*	Ä	Ä	Ä	Ú*	Ä	Ä
10 Steuern	Ä	Ä	Ä	Ä	Ú*	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä
11 Wirtschafts- und Währungsunion	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú*		Ú	Ú*	Ú		Ú*
12 Statistik	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú
13 Sozial- und Beschäftigungspolitik	Ú	Ú*	Ú*	Ú*	Ú	Ú	Ä	Ú*	Ú*	Ä	Ä	Ú*
14 Energie	Ä	Ú*	Ú*	Ä	Ú	Ú		Ä	Ä	Ú*		Ú*
15 Industriepolitik	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú		Ú	Ú	Ú		Ú
16 Kleine und mittlere Unternehmen	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú
17 Wissenschaft und Forschung	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú
18 Bildung und Ausbildung	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú
19 Telekommunikation	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú*	Ä	Ú*	Ú*	Ä	Ú*
20 Kultur/Audiovisuelles	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ä	Ú	Ú	Ú*	Ú*	Ú	Ä	Ú
21 Regionalpolitik	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä		Ä	Ä	Ä		Ä
22 Umwelt	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ú*	Ä	Ä	Ú*	Ä		Ä
23 Verbraucher und Gesundheitsschutz	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú*	Ú	Ú*	Ú
24 Justiz/Inneres	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä		Ä
25 Zollunion	Ä	Ú*	Ú*	Ú	Ú*	Ú	Ä	Ú*	Ä	Ä	Ä	Ú*
26 Außenbeziehungen	Ú	Ú	Ú*	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú
27 Außen- und Sicherheitspolitik	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú	Ú
28 Finanzkontrolle	Ú*	Ú	Ú	Ú*	Ú	Ú	Ä	Ä	Ä	Ú		Ä
29 Haushalt	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä		Ä	Ä	Ä		Ä
30 Institutionen												
31 Vermischtes												
Abgeschlossene Kapitel im Oktober 2001	19	18	21	21	22	23	12	18	18	18	8	20
Abgeschlossene Kapitel im Dezember 2000	14	11	12	13	14	17	8	9	7	12	6	10
Zahl der seit Dezember 2000 abgeschlossenen Kapitel	5	7	9	8	8	6	4	9	11	6	2	10

Ú = Verhandlungen vorläufig abgeschlossen; Ú* = seit Dezember 2000 vorläufig abgeschlossene Kapitel; Ä = Verhandlungen eröffnet

© CAP