

# **Endstation Beitritt oder: Die Katze im Sack?**

Die Erweiterungsstrategie der EU – eine kritische Bestandsaufnahme

**Elisabeth Beer**

## **1. Einleitung**

Im Vergleich zu den bisher erfolgten Erweiterungsrunden legt die Europäische Union in den derzeit laufenden Erweiterungsverhandlungen erstmalig konkrete Beitrittskriterien fest, die über die formalen Anforderungen, die sich aus dem EU-Vertrag ableiten lassen, hinaus gehen. Die Konkretisierung der spezifischen Beitrittskriterien erfolgt meist erst im Laufe des Beitrittsprozesses.

Die Gestaltung der Beitrittsprozesse wird im Rahmen der Europäischen Räte festgelegt. Hierzu dienen die Schlussfolgerungen der jeweiligen Präsidentschaft des Europäischen Rates, die via Konsens getroffen werden und politische Willenserklärungen sind, aber auch Arbeitsaufträge an die Europäische Kommission enthalten, Beschlüsse für die jeweiligen Ministerräten vorzubereiten.

Im ersten Teil dieses Beitrags wird eine Analyse der Ratsbeschlüsse seit 1993 vorgenommen, die die Voraussetzungen und Kriterien für den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) formulieren. Es ist zwischen dem formalen Beitrittskriterium, welches im EU-Vertrag festgeschrieben ist und den detaillierteren Bestimmungen der Ratsbeschlüsse, die die Beitrittskandidatenländer zu erfüllen haben, zu unterscheiden. Der EU-Beitritt ist aber schlussendlich eine politische Entscheidung der Europäischen Union, unabhängig von der Qualifikation des einzelnen Beitrittskandidaten, da die Union rechtlich nicht verpflichtet ist, neue Mitglieder aufzunehmen. Im zweiten Teil werden die von der Kommission angewendeten, operativen Kriterien vor dem Hintergrund wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ideologien analysiert.

## **2. Rahmenbedingungen der Heranführung und die Kriterien des Beitritts**

Auch wenn sich nach dem Fall des Eisernen Vorhangs die mittel- und osteuropäischen Länder an den westeuropäischen Systemen der Demokratie und Marktwirtschaft orientiert haben, hat die EU ihnen gegenüber anfänglich rein politische und wirtschaftliche Interessen gezeigt. Die EU hat die Reformen mit den Zielsetzungen unterstützt, eine demokratische Gesellschaft aufzubauen und eine freie Marktwirtschaft einzuführen. Sie hat handelspolitisch recht bald einen ersten Integrationsschritt in Richtung Freihandelsabkommen gesetzt. Das wichtigste Instrument für eine enge wirtschaftliche Anbindung der Länder an die Gemein-

schaft sind die sogenannten »Europa-Abkommen«<sup>1</sup>. Diese sehen die Errichtung einer Freihandelszone innerhalb von 10 Jahren vor, wobei die Handelsbeschränkungen asymmetrisch abgebaut werden. Darüber hinaus enthalten die Abkommen auch Bestimmungen für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, über Wettbewerb sowie finanzielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Die Regierungen der EU-15 standen anfänglich dem Anliegen der Reformstaaten, der Union beizutreten, reserviert gegenüber. Erst im Juni 1993 ist der Europäische Rat in Kopenhagen dem Beitrittswunsch der MOELs nachgekommen. Er hat den assoziierten Ländern die Perspektive für einen Beitritt zur EU eröffnet und dabei erstmals die Bedingungen für die Aufnahme in die Europäische Union festgelegt. Als entscheidendes Motiv hierfür werden Frieden und Sicherheit in Europa angeführt.

Vorweg ist der Rat übereingekommen, dass die Leitlinien für die Erweiterung um die EFTA-Länder nicht die Situation anderer Beitrittsländer präjudiziere, sondern die Union jeden dieser Beitrittsanträge gesondert prüft. Damit wurde der besonderen Herausforderung Rechnung getragen, mit Transformationsländern, die eigens abgestimmter Strategien und Instrumente bedürfen, Beitrittsverhandlungen zu führen.

Der Beschluss, dass ein Beitritt erfolgen kann, sobald ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen, besagt, dass eine

- *außenwirtschaftliche Integration* und deren institutioneller Rahmen vorliegen muss. Als weitere Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat die sogenannten Kopenhagener-Kriterien erfüllen, also
- die *institutionelle Stabilität* als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;
- eine *funktionsfähige Marktwirtschaft* sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, haben.
- Die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten *die aus einer Mitgliedschaft erwachsenen Verpflichtungen* übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.

Die Erweiterungsfähigkeit der Union – unter Beibehaltung der Dynamik der europäischen Integration – zählt ebenfalls zu den Beitrittsvoraussetzungen, welche sich aber an die EU 15 richtet. Die Regierungskonferenz in Amsterdam 1997 diente dieser Zielsetzung, konnte aber nicht alle Fragen beantworten. Die Ende 2000 anberaumte Regierungskonferenz in Nizza soll die institutionelle Reform abschließen, so dass die Union ab Ende 2002 in der Lage ist, neue Mitglieder aufzunehmen.

Mit dem Beitrittsansuchen der MOE-Staaten hat die EU die bilaterale Zusammenarbeit auf das Ziel einer Mitgliedschaft abgestimmt, wobei in der ersten Phase Fragen von gemeinsamen Interesse im Rahmen eines multilateralen Dialoges behandelt wurden (Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Kopenhagen, Europäischer Rat, 21. und 22. Juni 1993).

Während der Beratungen in Kopenhagen hat Frankreich eine viel detailliertere Kriterienliste vorgelegt, welche aber in den Schlussfolgerungen nicht aufgenom-

men wurde (Ludlow 1995, 51). Die französische Liste beinhaltet folgende Kriterien, die im laufenden Bewertungsprozess der Beitrittskandidaten auch im Wesentlichen zur Anwendung kommen: Bewertung der (a) wirtschaftlichen Entwicklung (in BIP pro Kopf), (b) der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft (Anteil des privaten Sektors an der Gesamtwirtschaft), (c) der sozialen Sicherheit, (d) der Inflations- und Verschuldungskontrolle, (g) der Offenheit der Ökonomie, (h) des Fiskalsystems, (i) der Kapazitäten, den Rechtsbesitzstand der EU zu administrieren. Die französische Kriterienliste entspricht einem wirtschaftsliberalen Ansatz unter Berücksichtigung sozialer Komponenten. In weiterer Folge soll aufgezeigt werden, dass sich die Marktwirtschafts- und Liberalisierungskriterien ohne weiterer Diskussion im Rat im Bewertungskonzept der Kommission wiederfinden. Das soziale Kriterium wurde hingegen ausgespart.

In den folgenden Jahren war der Europäische Rat wiederholt bemüht, dem Heranführungsprozess der MOELs zusätzliche Dynamik zu verleihen. Dem sollen einseitige Handelszugeständnisse, Beteiligung der MOELs an EU-Programmen sowie finanzielle Unterstützungen durch das Programm PHARE dienen. Die Kommission legte 1995 ein Weißbuch<sup>2</sup> über die schrittweise Übernahme der Binnenmarktregelungen, vor. Darüber hinaus wurde die Kommission aufgefordert, die AGENDA 2000<sup>3</sup> auszuarbeiten.

In den Schlussfolgerungen von Madrid, Dezember 1995, wurde neben der politische Notwendigkeit (Frieden und Stabilität) als weiteres Motiv der Erweiterung die historische Chance sowie die Perspektive des Wirtschaftswachstums für die EU 15 angesprochen. Am selben Rat wurden die bisherigen Beitrittskriterien näher sowie ein zusätzliches definiert. Es heißt: Die Notwendigkeit einer guten Vorbereitung bedinge eine schrittweise und harmonische Integration der Länder. Voraussetzung hierfür seien insbesondere die Entwicklung der Marktwirtschaft und die Anpassung der Verwaltungsstrukturen, sowie die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und monetärer Rahmenbedingungen.

Auch wenn zunächst nicht von einem zusätzlichen Beitrittskriterium gesprochen wird, so entstand in der Diskussion um den Beitrittsprozess in den folgenden Jahren – abgeleitet vom Passus »Anpassung der Verwaltungsstrukturen« – das sogenannte Vierte bzw. Madrider Kriterium. Hiermit wird eine der französischen Forderungen, nämlich die Bewertung der Verwaltungskapazitäten zu administrieren, aufgenommen. In den Beitrittsverhandlungen ist dieses Madrider Kriterium eines der maßgeblichsten und gleichzeitig am wenigsten greifbare Kriterium. Wiederholt wird von Seiten der EU betont, dass die Umsetzung des Besitzstandes der Union in einzelstaatliches Recht ein notwendiger, aber nicht ausreichender Faktor sei, denn auch die effektive Anwendung müsse gewährleistet sein. Nach dem Beitritt müssen aber auch Gemeinschaftspolitiken reibungslos umgesetzt werden können. Die Europäische Union hat aber weder Kompetenzen noch Regeln oder Richtlinien zur Beurteilung der Effizienz der administrativen Kapazitäten in den Mitgliedstaaten (Phedon u. a. 1999, 87). Dies führt zu dem Umstand, dass die Kandidatenländer in den Beitrittsverhandlungen die Kommission und die Mitgliedstaaten von der Effizienz ihrer Verwaltungsstrukturen in jedem Bereich des »Acquis communautaire« überzeugen müssen, diese aber wiederum Gegenbeweise suchen. Konflikte aber auch Ungleichbehandlung der Kandidaten sind vorprogrammiert.

Der Europäische Rat in Luxemburg, Dezember 1997, hat die Beschlüsse für die Einleitung des Erweiterungsprozesses in Anwendung des Artikels O des EG-Vertrages mit den zehn MOELs und Zypern gefasst. Hierzu heißt es, dass alle Länder unter denselben Voraussetzungen am Beitrittsprozess teilnehmen und auf Grundlage derselben Kriterien Mitglieder der EU werden. Der Artikel 49 des Amsterdamer Vertrages ist als Ergänzung zu sehen, der als Voraussetzung des Beitritts die Länder zur Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit verpflichten (Art 6 (1))<sup>4</sup>. Weiter heißt es, dass die Erweiterung ein globaler, alle Bewerberstaaten einschließender und evolutiver Prozess ist, der stufenweise und in einem vom Stand der Vorbereitung der einzelnen Bewerberstaaten abhängigen Tempo verlaufen soll. Das Ziel der nächsten Jahre bestehe darin, die Beitrittskandidaten in die Lage zu versetzen, Mitglieder der Union zu werden und die Union darauf vorzubereiten.

Die Europa-Konferenz, ein multilaterales Gremium für alle europäischen Kandidatenländer, wurde 1997 eingerichtet, womit sich die Länder zur Achtung einer Reihe von Kriterien verpflichteten: Frieden und Sicherheit, gutnachbarschaftliche Beziehungen, Achtung der Souveränität und der Grundsätze der Union, die Unversehrtheit und Unverletzlichkeit der Außengrenzen, Grundsätze des Völkerrechts und die Verpflichtung, territoriale Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen. Politisches Ziel der Europa-Konferenz war es, dem Beitrittskandidaten Türkei einen entsprechenden Rahmen zu bieten. Für den Beitrittsprozess der MOELs spielt sie neben der politischen Klarstellung eine untergeordnete Rolle.

Mit der AGENDA 2000 hat die Europäische Kommission dem Rat von Luxemburg ihre Stellungnahmen und Empfehlungen zu den eingegangenen Beitrittsgesuchen sowie eine intensivierete Heranführungsstrategie für die MOELs vorgelegt. Die künftigen Beziehungen zu den MOELs soll von dem Bemühen gelenkt werden, bereits vor dem Beitritt so weit wie möglich den Besitzstand der EU zu übernehmen. Diese intensivierete Strategie besteht aus den Europa-Abkommen, den Beitrittspartnerschaften und aus einer Intensivierung der Heranführungshilfe. Sie geht einher mit der analytischen Prüfung des Besitzstandes der Union für jeden einzelnen Bewerberstaat (acquis screening). Die Beitrittspartnerschaften als neues Instrument bringen alle Formen der Unterstützung in einen Gesamtrahmen; sie beinhalten genaue Angaben über Prioritäten, die bei Übernahme des Besitzstandes einzuhalten sind, und werden im Zusammenhang mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln (insbesondere PHARE) gebracht, womit eine Konditionalität eingebaut wird. Parallel wird die Heranführungshilfe für die MOELs ab 2000 deutlich erhöht und neu ausgerichtet<sup>5</sup>. Die Europa-Abkommen bekommen eine zusätzliche Bedeutung, indem deren Gremien unter Vorsitz der Kommission die Fortschritte der Kandidatenländer prüfen.

Die Beitrittsverhandlungen mit den von der Kommission empfohlenen Beitrittskandidaten Ungarn, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Estland und Zypern (in Folge Luxemburg-Gruppe) wurden formal im März 1998 eröffnet und mit den inhaltlichen Verhandlungen im Herbst 1998 fortgesetzt. In den Beschlüssen von Berlin, März 1999, hat sich der Europäische Rat in der finanziellen Vorausschau der EU bis 2006 auf die Kosten der Erweiterung festgelegt. Finanzielle Vorkehrungen für den Beitritt sind aber nur für die Luxemburg-Gruppe und hier auch nur für einen Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) getroffen worden.

Im Dezember 1998 hat der Rat Allgemeine Angelegenheiten (= Außenministerrat) bei der Behandlung der Fortschrittsberichte, die die Kommission seit 1998 jährlich vorlegt, faktisch zusätzliche Beitrittskriterien formuliert bzw. bestehende konkretisiert. In seinen Beschlüssen hält er sinngemäß folgendes fest:

Entscheidend für die Beitrittsvorbereitung sind die Entwicklungen in der Administration und Justiz;

- Unentbehrliche Vorbedingung für zukünftige Mitgliedschaften ist die Existenz von funktionstüchtigen und glaubwürdigen Institutionen und Strukturen, hierbei kommt es auf die tatsächliche Durchführung und Durchsetzung des Besitzstands an;
- besondere Aufmerksamkeit in der Vorbeitrittsphase ist der effektiven Anwendung aller Elemente des Binnenmarkt-acquis einschließlich der Etablierung funktionierender Beihilfenkontrollsysteme zu schenken;
- folgende Sektoren erfordern besondere Aufmerksamkeit: Umwelt, Nuklearsicherheit und Justiz und Inneres.

Die wiederholt vorgebrachte Beteuerung, entschlossen die Verhandlungsdynamik auch weiterhin aufrechtzuerhalten und so früh wie möglich im Laufe des Jahres 2000 die Verhandlungen in allen Kapiteln des EU-Rechtsbesitzstandes (in Summe 29 Kapiteln mit sechs Kandidatenländer) zu eröffnen, steht teilweise im Widerspruch zur Entscheidung des Europäischen Rats in Helsinki ein halbes Jahr später. Die Krise am Balkan hat die politische Notwendigkeit aufgezeigt, den Integrationsprozess voranzutreiben und mit den restlichen Kandidatenländer einschließlich Malta die Beitrittsverhandlungen zu eröffnen. Nichtsdestotrotz solle der Erweiterungsprozess weiterhin effizient und glaubhaft bleiben.

Gleichzeitig werden – formal gesehen – zusätzliche Vorbedingungen für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit den Ländern Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien (sogenannte Helsinki-Gruppe) genannt. Im Fall Bulgariens und Litauens bezieht sich die EU auf international eingegangene Verpflichtungen, nicht nachrüstbare Atomkraftreaktoren sowjetischer Bauart stillzulegen, im Fall der Slowakei verlangt die EU, zu den nationalen Beschlüssen zu stehen. Hiermit kommt der Frage der nuklearen Sicherheit im Rahmen des Erweiterungsprozesse eine neue Bedeutung zu, die wohl inhaltlich aber nicht in dieser Verbindlichkeit im Einklang mit den einschlägigen Schlussfolgerungen des Rates<sup>6</sup> steht. Hinsichtlich der Aufnahme von Verhandlungen mit Rumänien wurde die Vorlage eines wirtschaftspolitischen Konzepts zur Erlangung makroökonomischer Stabilität sowie die finanzielle Absicherung der Kinderheime verlangt. Aus letzterem kann geschlossen werden, dass Rumänien aus Sicht der Kommission das politische Kopenhagen-Kriterium, welches eine notwendige aber nicht ausreichende Bedingung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen ist, nicht erfüllt hat.

### **3. Nach welchen Kriterien bewertet die Europäische Kommission die Beitrittskandidatenländer?**

Die Kriterien von Kopenhagen sind politisch und wirtschaftlich weit gefasst und gehen über den gemeinschaftlichen Besitzstand hinaus. Beispiel hierfür ist die Beurteilung der Kapazitäten von Verwaltung und Justiz, welche in der EU 15 aus-

schließlich nationalstaatliche Zuständigkeiten sind. Wie bereits dargestellt, wurden die Beitrittskriterien im Laufe der Erweiterungsdiskussion im Europäischen Rat ergänzt bzw. konkretisiert. Es ist von Interesse zu analysieren, wie die Kommission die Kriterien auslegt und zur Anwendung bringt, da es auch für ihre Aufgabe, die Beitrittsanträge nach den Kopenhagener Kriterien zu bewerten, keinen Präzedenzfall gibt.

Die Kommission beurteilt die Kandidatenländer auf ihre Beitrittsfähigkeit erstmals in der AGENDA 2000 (Europäische Kommission, 1997) und in Folge in den jährlich vorgelegten Fortschrittsberichten. Die Kommission erhält die notwendigen Informationen in den fachspezifischen Assoziationsausschüssen der Europa-Abkommen, den sogenannten Acquis-Screenings und dem Nach-Screenings zu 29 Verhandlungskapiteln, sowie über Programme wie z. B. TAIEX.

Die Kommission empfiehlt in der AGENDA 2000 dem Rat eine zeitliche Reihung der Kopenhagener Kriterien für den Beitrittsprozess. Die Einhaltung des politischen Kriteriums sollte eine notwendige aber nicht hinreichende Voraussetzung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen darstellen. Das wirtschaftliche Kriterium und die Fähigkeit, die sich aus dem Beitritt ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen, wären hingegen mittelfristig zu bewältigen. Entsprechend dieser Empfehlung wurden 1998 die Beitrittsverhandlungen mit der ersten Gruppe eröffnet.

Unter dem politischen Kriterium wurde geprüft, wie verschiedene Rechte und Grundfreiheiten wahrgenommen werden: das Recht zur freien Meinungsäußerung von politischen Parteien, NGOs und Medien, die Schaffung von unabhängigen Gerichts- und Verfassungsorganen, freie und faire Wahlen, die einen Machtwechsel zwischen verschiedenen politischen Parteien zulassen und Anerkennung der Rolle der Opposition, Schutz und Rechte der Minderheiten, etc.

Bei den politischen Beitrittskriterien bewertet die Kommission die jeweils aktuelle Lage. Den einzelnen Determinanten wird unterschiedliche Gewichtung beigemessen. Von entscheidender Bedeutung bei der Beurteilung eines Antrags auf Mitgliedschaft ist das effektive Funktionieren einer demokratischen Ordnung, die im Falle der Slowakei unter dem Regime von Meciar nicht gegeben war. Andere Missachtungen werden kritisch angemerkt, sind aber kein Ausschließungsgrund. Dies zeigen die jüngsten Ereignisse in Ungarn hinsichtlich der Pressefreiheit sowie Bedenken, dass Minderheitenrechte der Roma in Ungarn aber auch Tschechien nicht eingehalten werden. Die EU hat bislang Ungarn nur gewarnt, dass sich ihre EU-Beitrittschancen verschlechtern würden. Bei der Bewertung der Fortschritte Rumäniens im Jahr 1999 hat die Kommission als Auflage zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen u.a. dem Rat empfohlen, dass die rumänische Regierung ein Finanzierungskonzept für die staatlichen Kinderheime vorzulegen habe, da Rumänien gegen Übereinkommen über die Rechte des Kindes verstoße. Dieses wurde auch vom Rat von Helsinki aufgegriffen, womit Rumänien die Möglichkeit, dem politischen Kriterium Genüge zu tun, eingeräumt wurde. Slowenien wird im Hinblick auf das Vermögensrecht kritisiert und »weitere Klärung der einschlägigen Rechtsvorschriften, insbesondere in bezug auf das Recht der Bürger der Union, Eigentum zu erwerben« (kurzfristige Priorität), sowie die »Fortführung der Bemühungen zur Beschleunigung der Rückgabe von Vermögenswerten« (mittelfristige Priorität) gefordert.

Es lässt sich der Eindruck nicht vermeiden, dass die Länder mit unterschiedlichem Maß gemessen werden und die Kommissionsarbeit teilweise von Partikularinteressen der Mitgliedstaaten beeinflusst wird. Da der Kommission die Kompetenz der Überwachung politischer Kriterien gegeben wurde, wäre es nur konsequent, einen Überwachungsmechanismus mit eindeutig festgelegten Kriterien zur Bewertung der politischen Lage für künftige wie auch derzeitige Mitgliedsländer zu definieren, an deren Verletzung auch klare Sanktionen geknüpft sind.

Soweit es um die wirtschaftlichen Kriterien und die Fähigkeit der Länder zur Übernahme des Besitzstandes geht, hat die Kommission im Herbst 1997 die auf mittlere Sicht zu erwartenden Fortschritte analysiert und bewertet. Bei der vorausschauenden Bewertung berücksichtigte die Kommission Trends in der Politik und den Programmen, die Beitrittskandidaten gegenwärtig verfolgen, um marktwirtschaftliche Strukturen einzuführen und den Besitzstand zu übernehmen.

Maßgeblich für das wirtschaftliche Kriterium sind nachhaltige makroökonomische Entwicklung, Strukturreformen und eine funktionsfähige Marktwirtschaft. Im allgemeinen lobt die Kommission hohes BIP-Wachstum, Preis- und Lohnstabilität, ausgeglichene Staatshaushalte und Leistungsbilanzen bei starker Außenhandelsverflechtung mit der EU, Liberalisierung der Kapitalmärkte und niedrige Staatsdefizite, hohe Investitionen sowie hohen Privatanteil an der Produktion, großen Anteil der Klein- und Mittelunternehmen an der Wirtschaft. Gleichzeitig fordert sie Strukturreformen im Produktionssektor, im Bank- und Finanzwesen sowie bei den sozialen Sicherheitssystemen und insbesondere Renten ein. Sie kritisiert hohe Handelsbilanzdefizite infolge von Investitions- wie auch Konsumgütereinführen, mangelnde Privatisierungsbemühungen aber auch »unzureichende« Privatisierungsformen wie Kuponprivatisierung oder Arbeitnehmerbeteiligungen, mangelndes geschäftsfreundliches Umfeld für Auslandsinvestoren sowie außenhandelspolitische Interventionen zum Schutz des Inlandmarktes sowie Entlastung der Leistungsbilanzen und Preisregulierungen.

Die nationalen Arbeitsmärkte und Arbeitsmarktbedingungen werden aus rein marktwirtschaftlicher Sicht, ohne soziale Kosten bzw. besondere Funktionsweise des Arbeitsmarktes zu berücksichtigen, gesehen. Die Kommission bemängelt im allgemeinen die geringe Flexibilität auf den Arbeitsmärkten. Im Fall Slowenien macht sie für die »mangelnde arbeitsmarktpolitische Anpassung« u.a. das starre System von Tarif- und Sozialvereinbarungen, extrem hohe Abfindungszahlungen und enge Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Management verantwortlich (Kommission – Slowenien, 1997, 31). Im folgenden Bericht zu Slowenien 1998 wird unter Fortschritte die erhöhte »Treffsicherheit« bei Gewährung von Arbeitslosengeld und Lohnzurückhaltung verbucht: »Zwecks Verringerung der Arbeitslosenmeldungen und Förderung der Arbeitsuche enthalten diese Änderungen strengere Kriterien für die Gewährung des Arbeitslosengeldes und eine klarere Definition des Arbeitslosenstatus. In der Vergangenheit behinderten die hohen Lohnkosten erheblich die Wettbewerbsfähigkeit der slowenischen Wirtschaft. Im Zuge des bis Juni dieses Jahres geltenden Lohnanpassungsgesetzes hat sich das Wachstum der Reallöhne seit Mitte 1997 erheblich verlangsamt« (Kommission-Slowenien, 1998, 28).

Von der Kommission wird Ungarn gern als »guter Schüler in Sachen Marktwirtschaft« präsentiert, da es »... bereits seit langem in eindrucksvoller Weise at-

traktiv für ausländische Direktinvestitionen ...« sei (EK-Ungarn, 1998, 27), womit die Kommission Privatisierung mit Fortschritt per se gleichsetzt. Weiters heißt es: »Dank einer weitgehend liberalisierten Handelsregelung und eines komparativen Vorteils im Bereich der humankapitalintensiven Erzeugnisse ist die ungarische Exportwirtschaft inzwischen gegenüber den EU-Herstellern in adäquater Weise wettbewerbsfähig (Seite 27), wobei besondere Stärken im intra-industriellen Handel liegen. Für ein auch künftig reibungsloses Funktionieren des Arbeitsmarktes bedarf es ... zusätzlicher Einschnitte bei den hohen Lohnnebenkosten ... (Seite 28)«. An anderer Stelle gibt die Kommission aber zu bedenken, dass die Löhne in den MOELs noch deutlich unter dem Unionsniveau liegen. Sie sieht den Wirkungszusammenhang ausschließlich im zu wenig entwickelten Dialog zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Die Kommission verschweigt aber, dass die ungarischen Beschäftigten über Jahre sinkende Reallohnverluste hinnehmen mussten und diese erst in den letzten Jahr wieder langsam zu steigen anfangen.

Bei den Privatisierungsanforderungen werden die Fortschritte in engem Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen gebracht. Hier manifestieren sich die wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedstaaten: »Bei Unternehmen mit ausländischen Teilhabern hat sich die Rentabilität im allgemeinen verbessert« – so zu Slowenien (EK/Slowenien, 1997).

Weiteres wirtschaftliches Kriterium ist die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten. Hierbei ist die entscheidende Frage, ob die Unternehmen über die erforderliche Anpassungsfähigkeit verfügen und ihr Umfeld eine weitere Anpassung begünstigt. Grad und Entwicklung der Handelsverflechtungen mit den Mitgliedstaaten gilt als Kriterium für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, wobei die Kommission kritisiert, dass anfängliche Liberalisierungen des Handels in einigen Ländern vor allem aus Gründen der wirtschaftlichen Stabilität teilweise wieder rückgängig gemacht wurden und Privatisierungen noch nicht abgeschlossen sind. Als Rückschläge bewertet die Kommission Wiedereinführung administrativer Kontrollen wie z.B. der Preise oder Einfuhren, Schutzmaßnahmen für den Agrarsektor »beeinträchtigen eine effiziente Ressourcenallokation« (EK-Slowenien, 1998, 30). Auch hier manifestieren sich die Interessen der europäischen Wirtschaft, ohne Rücksicht auf eine sozial verträgliche Transformation so bald wie nur möglich marktwirtschaftliche Strukturen vorzufinden, um größere Marktanteile zu erobern.

Den Beitrittskandidaten wird also ein neoliberales Wirtschaftsmodell als Maßstab vorgelegt und ihre Fortschritte an der Umsetzung von Liberalisierungen, Privatisierungen und Rückzug des Staates gemessen. Soziale Leistungen finden keine Anerkennung, sondern werden eher als zu große Belastung für den Staatshaushalt gesehen. Alle bis auf eines der von Frankreich eingebrachten Beitrittskriterien werden operativ angewendet. Nur die Forderungen nach der Leistungsfähigkeit sozialer Sicherheitssysteme bleibt ohne weitere Diskussion im Rat unberücksichtigt, womit auch das gesellschaftspolitische Modell der sozialen Marktwirtschaft keine Anwendung findet.

Bei der Prüfung des sogenannten Madrider Kriteriums wurde insbesondere die Erfüllung der Verpflichtungen im Rahmen der Europa-Abkommen herangezogen. Neben Zoll- und Kontingentvereinbarungen gibt es spezifische Regeln für staatliche Beihilfen und den Wettbewerb. Doch gerade in diesen Bereichen sind



die Beitrittsländer überfordert, die Wirtschaft gleichzeitig zu transformieren und die Binnenmarktregeln anzuwenden. Von fast allen Beitrittskandidaten wird in regelmäßigen Abständen die Vorlage der Restrukturierungs- und Privatisierungskonzepte für Schwer- aber auch Maschinenbauindustrie und insbesondere Bergbau gefordert. Da kaum Fortschritte zu verzeichnen sind, musste allen Ländern die Verlängerungsanträge zur Gewährung staatlicher Beihilfen im Rahmen der Europa-Abkommen zwangsläufig zugestanden werden. Handels- und währungspolitische Interventionen (Zollerhöhungen, Kontingentierungen, Depotverpflichtungen etc.) zum Schutz des jeweiligen Inlandsmarktes werden von seiten der Kommission missbilligt, ohne die besonderen Umstände der Transformationsökonomien in Betracht zu ziehen. Darüber hinaus wird bei der Übernahme des Besitzstandes jenen Teilen Vorrang eingeräumt, die das Funktionieren des Binnenmarktes berühren.

#### **4. Ist der EU-Besitzstand für eine sozial verträgliche Integration hinreichend?**

In der Einheitlichen Akte wurde die politische Priorität des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft verankert, womit die Strukturfondsreform 1988 ermöglicht wurde. Der Vertrag über die Europäische Union zählt den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt neben der Wirtschafts- und Währungsreform und den einheitlichen Binnenmarkt zu den drei Hauptpfeilern des europäischen Aufbauwerkes. Diese Notwendigkeit wird durch die Aussicht auf Erweiterung um neue Länder mit sehr unterschiedlichem Entwicklungsniveau noch verstärkt. Die Kommission erkennt: »Es bedarf mehr denn je der europäischen Solidarität, um das nach Artikel 130a angestrebte Hauptziel der Verringerung des Entwicklungsgefälles zu erreichen« (AGENDA 2000, 1997, 21).

Die Maßnahmen und Regelungen zur Gewährleistung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auf EU-Ebene sind in den Kapiteln Beschäftigung und Soziales<sup>7</sup> sowie Regionalpolitik und Kohäsion (europäische Strukturpolitik) zu finden. Verbindliche Instrumente sind zum einen das Fördern der wirtschaftlichen Entwicklung rückständiger Regionen und zum anderen Harmonisieren bzw. Definieren von Mindeststandards der Arbeitsbedingungen. Die EU nimmt im Zusammenhang mit der Regelung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen und der oft daran gekoppelten anderen sozialen Leistungen nur eine subsidiäre Funktion wahr. Auch sind in diesem Bereich die Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsordnungen und den Sicherungssystemen innerhalb Europas größer als z.B. in den USA (Traxler, 2000, 83). Die Regelungsichte im Bereich der europäischen Sozialpolitik ist lückenhaft und das zentrale Thema Entlohnung fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich der Union, sondern in den der Tarifpartner. Der EU-Rechtsbesitzstand bietet nicht ausreichend Handhabe zur Gestaltung einer kohärenten Sozial- und Wirtschaftspolitik in den MOELs. Die sozialpolitischen Empfehlungen und Maßnahmen der Kommission erschöpfen sich in der Überprüfung des Sozial-Acquis und in den Bemühungen, die Sozialpartner, insbesondere auf Arbeitgeberseite, zu stärken, damit sie ihrer Aufgabe gerecht werden können. Gleichzeitig aber wird den Beitrittskandidaten durch die gesellschaftspolitischen Entwicklungen die Basis für eine erfolgreiche Umsetzung des europäi-

schen Sozialmodells genommen, da der allgemeine Trend zu individuellen Leistungs- und Konsumideologien meist begleitet ist von Entpolitisierung sowie Desinteresse an Gewerkschaften und gewerkschaftlicher Solidarität (Sauer, 2000, 168).

## 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der Beitrittsprozess ist insofern als dynamisch zu bewerten, als im Laufe der Diskussion um die Erweiterung zusätzliche Probleme und Bedenken seitens der EU 15 aufkommen, die dann als Beitrittskriterien formuliert werden. Die Entscheidung zur Erweiterung der EU ist von allen Beteiligten in erster Linie aus einer sicherheitspolitischen Überzeugung getroffen worden. Die Beitrittsvoraussetzungen gibt aber ausschließlich die EU vor. Die Beitrittskandidaten haben sich auf die Integration eingeschworen, ohne von Anfang an wissen zu können, auf was sie sich einlassen. Aus dieser Situation heraus sehen sie sich wohl gezwungen, zusätzliche Kriterien zu akzeptieren.

In Ermangelung einer klaren Definition der Kriterien besteht bei der Beurteilung der Kandidatenländer die Gefahr, dass Konflikte und Friktionen zwischen den Beitrittskandidaten und der Kommission bzw. der EU aufkommen. Aber auch innerhalb der EU stehen unterschiedliche gesellschaftspolitische und nationalstaatliche Konzepte nebeneinander (z.B. Sozialpolitik), so dass in der Bewertung der Kandidatenländer nur der gemeinschaftliche Konsens, getragen von Wirtschaftsinteressen, zur Anwendung kommt. Der dient der raschen Etablierung einer kapitalistischen Marktwirtschaft in den Ländern ohne Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien. Gerade im Heranführungsprozess wird deutlich sichtbar, daß die »Soziale Dimension« der Europäischen Union nicht viel mehr als ein Schlagwort ist. Die oft »Mitte-Rechts« ausgerichteten Regierungen in den MO-ELs sichern die neoliberale Politik ab und bauen soziale Schutzbestimmungen ab.

Es stellt sich die Frage, ob die Kommission mit ihrem Bewertungsansatz und der Europäische Rat, der diesen initiiert bzw. zumindest gut heißt, dem großen Vorhaben »Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedstaaten« einen guten Dienst erweisen. Die sozialen Kosten der wirtschaftlichen Transformation sind schon hoch. Der unter Zeitdruck stehende Heranführungsprozess verlangt von den Beitrittskandidaten darüber hinausgehend Maßnahmen ab, ohne aber die sozialen Folgen ausreichend zu berücksichtigen. Hierzu wird auf EU-Ebene der Sozial- und Beschäftigungspolitik nicht die erforderliche Bedeutung beigemessen. Soziale Verwerfungen in den Beitrittsländern gefährden wiederum die Akzeptanz eines Beitritts zur EU. Daher wären die EU-Institutionen gut beraten, den sozialen Kosten des Beitrittsprozesses mehr Augenmerk zu schenken.

## Anmerkungen

- 1 Die ersten Abkommen wurden im Dezember 1991 mit Ungarn, Polen und der damaligen CSFR unterzeichnet. Mittlerweile haben alle Beitrittskandidaten Europa-Abkommen mit der EU abgeschlossen.
- 2 Weißbuch über den Fortgang der Implementierung der beschlossenen Heranführungsstrategie, Europäische Kommission 1995, KOM(95) 163 endg.
- 3 Mit der AGENDA 2000 entspricht die Europäische Kommission der Aufforderung des Rates, Stellungnahmen zu den eingegangenen Beitrittsansuchen und eine Wirkungsanalyse der Erweiterungs-

- rung auf die Europäische Union und ihre Politiken vorzulegen. Sie spricht die horizontale Beitrittsproblematik (z.B. Gemeinsame Agrarpolitik, europäische Strukturpolitik), den künftigen Finanzrahmen nach dem Jahr 2000 vor dem Hintergrund einer erweiterten Union und Strategien der Heranführung an.
- 4 Im Amsterdamer Vertrag wurde in Artikel F folgender Verfassungsgrundsatz verankert: »Die Union bekennt sich zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheit sowie der Rechtsstaatlichkeit«. In der Regierungskonferenz wurde Artikel O abgeändert, um die Mitgliedschaft ausdrücklich an die Erfüllung von Artikel F zu knüpfen.
  - 5 Zwei neue Instrumente, nämlich für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (SAPARD) sowie für Strukturhilfen (ISPA) kommen mit 2000 hinzu, wobei Aufholfazilitäten Ländern mit größerem Bedarf gerecht werden sollen. PHARE erfährt mit zwei vorrangigen Zielsetzungen, nämlich Verstärkung der Kapazitäten in den Bereichen Verwaltung und Justiz (30 % der Mittel) und Investitionen im Zusammenhang mit der Übernahme und Umsetzung des Besitzstandes (70 % der Mittel) eine Neuausrichtung auf den künftigen Beitritt.
  - 6 In den Schlussfolgerungen »Nukleare Sicherheit im Zusammenhang mit der Erweiterung« (Rat Allgemeine Angelegenheiten von 7.12.1998) greift der Rat den in der AGENDA 2000 dargestellten Sachverhalt auf und weist auf die Notwendigkeit hin, die nukleare Sicherheit in den Beitrittsländern zu verbessern, so dass ein dem Stand der Union entsprechendes Niveau hinsichtlich der Technologie und der Vorschriften sowie in der Betreibung erreicht wird und erinnert die Länder daran, die bestehenden Verpflichtungen einzuhalten.
  - 7 Im »Sozial-Acquis« sind im Wesentlichen geregelt bzw. Mindeststandards festgelegt in den Bereichen Arbeitsrecht (Massenentlassungen, Lohngarantiefonds, Entsendung von Arbeitnehmern), Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, europäische Betriebsräte, Sozialer Dialog auf europäischer Ebene, Gleichbehandlung und Chancengleichheit für Mann und Frau und Gesundheitswesen und aktive Beschäftigungspolitik (Vertrag von Amsterdam).

## Literatur

- AGENDA 2000: Die Erweiterung als Herausforderung (Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/97), Brüssel
- Ludlow, Peter (1995): *Preparing for Membership*. Centre for European Policy Studies, Brüssel
- Nicolaides, Phedon/Bocan, Sylvia/Bollen, Frank/Pezaros, Pavlos (1999): *A Guide to the Enlargement of the European Union (II)*. European Institute of Public Administration, Maastricht
- Slowenien (KOM (1999) 521 endg.: Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über Sloweniens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt
- Slowenien (KOM (1997) 2010 endg.: Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über Sloweniens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt
- Ungarn (KOM(1999) 505 endg.: Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über Ungarns Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt
- Sauer, Walter (2000): soziale Dimension der EU-Erweiterung und die Rolle der Gewerkschaften. In: *Europa 2000 +, Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell*, Hg.: Verzetnitsch, Wien
- Schlußfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat: <http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/de.htm>
- Traxler, Franz (2000): Das Tarifverhandlungssystem als Schlüsselinstitution des Europäischen Sozialmodells? in: *Europa 2000 +, Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell*, Hg.: Verzetnitsch, Wien
- Weißbuch zur Vorbereitung der Beitrittskandidaten auf ihre Integration in den Binnenmarkt. Europäische Kommission KOM (95) 163 endg., 1995