

INT/133
"Auswirkungen der
Erweiterung auf den
Binnenmarkt"

Brüssel, den 12. Dezember 2002

STELLUNGNAHME
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema
"Die Auswirkungen der Erweiterung der Union auf den Binnenmarkt"
(Ergänzende Stellungnahme)
Binnenmarkt-Beobachtungsstelle

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 17. Januar 2002 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine ergänzende Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

" Die Auswirkungen der Erweiterung der Union auf den Binnenmarkt"
(Binnenmarkt-Beobachtungsstelle).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 6. November 2002 an. Berichterstatteerin war Frau BELABED.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 395. Plenartagung (Sitzung vom 12. Dezember 2002) mit 77 gegen 12 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

Zusammenfassung

A. Die Erweiterung ist politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich von großer Bedeutung für die Zukunft der Union. Sie ist eine einzigartige Möglichkeit, Frieden und Stabilität in Europa dauerhaft zu sichern.

B. Obwohl der Transformationsprozess großen Teilen der Bevölkerung beträchtliche Opfer abverlangt und mit erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen verbunden ist, steht der Prozess der Erweiterung vor dem Abschluss der Verhandlungen.

C. Ebenso wie die dänische Präsidentschaft ist der Ausschuss der Meinung, dass der Zeitplan der Erweiterung eingehalten werden sollte, mit Rücksicht auf die in den einzelnen Ländern erzielten Fortschritte.

D. Der erweiterte Binnenmarkt wird zahlreiche Vorteile in wirtschaftlicher Hinsicht bringen und die Wettbewerbsfähigkeit Europas in der globalen Wirtschaft stärken, wenn es gelingt, die vorhandenen Potentiale nicht brachliegen zu lassen, sondern zu nutzen. Dazu zählt in wesentlichem Ausmaß auch die Nutzung der vorhandenen Arbeitskräfte.

E. Entscheidend für die Akzeptanz der Erweiterung in der Bevölkerung wird die Verteilung des Nutzens innerhalb der Bevölkerung sein.

F. Die Anstrengungen zum Ausbau der Kapazitäten von Verwaltung und Justiz müssen weiter forciert und unterstützt werden, damit die Rechtsvorschriften der Union nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern auch in der Praxis angewandt und befolgt werden.

G. Die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes und die Integration der Volkswirtschaften verursacht wirtschaftliche und soziale Umwälzungen, zu deren Bewältigung u.a. von beiden Seiten Übergangsregelungen vorgeschlagen werden. Damit wird eine sanfte Integration

erleichtert, gleichzeitig aber auch eine Spaltung des Binnenmarktes verursacht, sodass mit Übergangsregelungen zurückhaltend umgegangen werden sollte.

H. Die effektive Unterstützung des Umstrukturierungsprozesses und der Abbau wirtschaftlicher und sozialer Unterschiede zwischen den alten und den künftigen Mitgliedstaaten auch nach deren Beitritt sind eine wesentliche Voraussetzung für eine kohärente wirtschaftliche und soziale Entwicklung der gesamten neuen Union im Sinne der Lissabon-Ziele. Alle Politiken der Union sind hier gefordert, um bestehende Unterschiede zwischen den alten und den neuen Regionen möglichst rasch abzubauen.

I. Besondere Maßnahmen sind für die Grenzregionen erforderlich. Die Entwicklung grenzübergreifender Strategien und Kooperationen sind die Voraussetzung für die Nutzung der Potentiale, die sich diesen Regionen eröffnen, aber auch zur Abwehr nachteiliger Entwicklungen.

J. Zur Vorbereitung auf den Beitritt gibt es zahlreiche spezifische Programme; teilweise nehmen die Beitrittsländer auch an Programmen und Aktionen der EU-15 teil. Diese Maßnahmen unterstützen die Beitrittsbemühungen. Teilweise sind diese Programme aber so aufwendig, dass sie wegen des großen bürokratischen Aufwands kaum in Anspruch genommen werden. Eine Überprüfung auf Vereinfachung würde sich hier empfehlen.

K. Der Ausschuss selber unterstützt den Prozess durch Anhörungen der Binnenmarkt-Beobachtungsstelle (BBS) in den Beitrittsländern sowie durch Kooperationen mit den Sozialpartnern dieser Länder. Er hat darüber hinaus mit der PRISM-Datenbank ("Progress Report on Initiatives in the Single Market") ein Informationsinstrument geschaffen, in dem relevante Initiativen zur Entwicklung des Binnenmarktes dokumentiert werden. Unter seinen Vorschlägen zur Entwicklung des Binnenmarktes befindet sich auch der Vorschlag zur Einrichtung von Binnenmarktkoordinationszentren in den Beitrittsländern.

1. **Einleitung**

1.1 Die Erweiterung ist für die Zukunft der Europäischen Union von großer Bedeutung, da sie eine einzigartige Möglichkeit darstellt, Frieden und Stabilität in Europa dauerhaft zu sichern und eine historische Chance bildet, die europäischen Staaten auf der Grundlage gemeinsamer demokratischer Werte zu vereinigen. Neben der langfristigen Sicherung von Frieden und politischer Stabilität in Europa, die deutliche Priorität vor anderen Erwägungen hat, ist dieser Prozess mit zahlreichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Chancen und Herausforderungen verbunden.

1.2 Obwohl der Prozess der Transformation großen Teilen der Bevölkerung der Beitrittsländer beträchtliche Opfer abverlangt und oft mit erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen verbunden ist, sind die Beitrittsverhandlungen mit den zehn Bewerberstaaten (Slowenien, Ungarn, Slowakei, Tschechische Republik, Polen, Litauen, Estland, Lettland, Zypern und Malta) schon in die Nähe eines endgültigen Verhandlungsergebnisses fortgeschritten. Die Entwicklung in Zypern und Malta ist aufgrund ihrer Geschichte etwas anders zu betrachten, da in diesen beiden

Ländern kein Systemwechsel zu bewältigen war. Bulgarien und Rumänien haben einen längeren Aufholprozess zu absolvieren und sich selbst ein späteres Beitrittsdatum gesetzt. Zur geographischen und politischen Situation der künftigen Enklave Kaliningrad hat der Ausschuss bereits Stellung genommen¹.

1.3 Nach Einschätzung der Europäischen Kommission werden alle diese Länder, mit Ausnahme von Bulgarien und Rumänien, binnen kurzem in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck im EU-Binnenmarkt standzuhalten. In diesen acht Ländern existiert eine funktionsfähige Marktwirtschaft. Auch in den Bereichen Verwaltung und Justiz wurden große Anstrengungen unternommen, um für die nötigen Rahmenbedingungen für eine Einbettung in einen großen Binnenmarkt Sorge zu tragen. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass gerade die Beitrittsperspektive den Transformationsprozess beschleunigt hat. Deshalb muss unnötigen Verzögerungen und den damit verbundenen Enttäuschungen in den Beitrittsländern entschieden entgegen gewirkt werden.

1.4 Ebenso wie die dänische Präsidentschaft² ist der Ausschuss der Meinung, dass der Zeitplan der Erweiterung eingehalten werden sollte. Allerdings sind die Fortschritte in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Jene Länder, welche die Kriterien von Kopenhagen erfüllen, könnten nach Abschluss der Verhandlungen zum vorgesehenen Zeitpunkt beitreten.

1.5 Die mit der wirtschaftlichen Zusammenfügung der bisherigen Union mit den Bewerberstaaten einhergehende Flut an gesetzlichen Bestimmungen, Anforderungen und Regeln stellt dieses Mal höhere Anforderungen, als dies bei den früher erfolgten Neubeiritten anderer Länder der Fall war. Im Unterschied zu früheren Erweiterungen liegen diese neuen Anforderungen in der

- (i) (bevölkerungs- und flächenmäßigen) Größe,
- (ii) der seit den bisherigen Beitritten erfolgten Weiterentwicklung und Vertiefung der Union selbst und
- (iii) der relativ schwachen wirtschaftlichen Kraft (vor allem was das BIP pro Kopf betrifft) der Beitrittsbewerber.

1.6 Die erweiterte Union wird sich von der bisherigen EU-15 deutlich unterscheiden. Durch die Erweiterung auf EU-27 wird die Fläche der Union um 34%, die Bevölkerung um 28%, das BIP allerdings nur um 5% ansteigen. Daraus ergibt sich, dass das BIP pro Kopf statistisch gesehen um 18% fallen wird. Die Einkommensunterschiede zwischen Ländern, Regionen und Personen werden sich massiv ausweiten. Die reale Konvergenz der BIPs zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten und den Bewerberstaaten wird zwischen 10 und 30 Jahre in Anspruch nehmen. Ökonomische Konvergenz allein (nominal wie real) wird außerdem nicht ausreichen, sie muss begleitet werden von fortschreitender Konvergenz im sozialen Bereich³.

¹ "Lettland und Litauen auf dem Weg zum Beitritt". CES 556/2002, noch nicht veröffentlicht.

² Der dänische Minister für Beschäftigung im Plenum des EWSA am 18.07.2002.

³ High Level Group on Industrial Relations and Change in EU. Draft Interim Report, November 16, 2001.

1.7 Der Ausschuss ist nach wie vor der Meinung, dass der erweiterte Binnenmarkt zahlreiche Vorteile in wirtschaftlicher Hinsicht mit sich bringen wird⁴. Auf beiden Seiten werden Anpassungsschritte zu einem integrierten Binnenmarkt führen. Insbesondere die Bereiche Handel und Absatzmärkte werden durch die größere Zahl der Hersteller, Zulieferfirmen und Konsumenten gestärkt. Völlig neue Möglichkeiten eröffnen sich für (grenzüberschreitende) Kooperationen und andere Zusammenarbeitsformen, Rekrutierung von Lieferanten, Erzielung von Größenvorteilen, bessere Kundennähe usw. Wachstumsimpulse und verbesserter Zugang zum Recht (vor allem Unternehmens-, Steuer- und Verwaltungsrecht) gehen auch von Verwaltungsvereinfachungen und Serviceverbesserungen durch die Modernisierung öffentlicher Stellen aus. Auch der Aufbau eines Revisions- und Treuhandwesens, sowie die Entfaltung eines Netzwerks von unabhängigen Steuer- und Wirtschaftsberatern wird zum Gelingen der Anpassung an den Binnenmarkt beitragen.

1.8 Die Erweiterung der Europäischen Union ermöglicht die Entstehung eines dynamischen wirtschaftlichen Wachstumsprozesses und verstärkt die Wettbewerbsfähigkeit Europas in der globalen Wirtschaft. Es bestehen gute Chancen, dass der Nutzen des Erweiterungsprozesses insgesamt die Kosten desselben bei weitem übertreffen wird. Für die Zustimmung der Bürger ist aber auch die Verteilung sowohl des Nutzens wie auch der Kosten der Erweiterung entscheidend. Die Erweiterung kann sich auf verschiedene Wirtschaftssektoren, Regionen und auch bezüglich des zeitlichen Ablaufs höchst unterschiedlich auswirken. Der Ausschuss begrüßt die Bestrebungen der Kommission, die Chancen, die mit der Erweiterung verbunden sind, deutlicher zu kommunizieren. Gleichzeitig wird aber auch ein offener Umgang mit den Risiken und Herausforderungen für den Erfolg der Erweiterung entscheidend sein, denn nur so kann zu deren Bewältigung beigetragen werden.

2. Der gemeinschaftliche Besitzstand

2.1 Im Rahmen der Erweiterung müssen die Bewerberstaaten den gemeinschaftlichen Besitzstand in ihr nationales Recht übernehmen und in Folge die Vorschriften umsetzen und durchsetzen. Dies stellt die Länder vor eine große Herausforderung. Verschiedene Bewerberstaaten haben diesbezüglich bei den Verhandlungen Vorbehalte nicht zuletzt aufgrund des dafür erforderlichen hohen Kostenaufwandes geltend gemacht.

2.2 Sowohl bei der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes wie auch bei dessen Durchsetzung ist ein zeitgemäßer Verwaltungs- und Rechtsstaat mit entsprechender Serviceorientierung äußerst hilfreich. Der Ausschuss schließt sich daher der Meinung der Kommission an, dass es von größter Bedeutung sei, die Verwaltungskapazitäten und die Justiz der Bewerberstaaten bis zum Beitritt auszubauen, damit die Rechtsvorschriften der Union nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern auch in der Praxis angewandt und befolgt werden.

⁴ "Die Auswirkungen der Erweiterung der Union auf den Binnenmarkt – (BBS)", Stellungnahme des EWSA, ABl. C 329, vom 17.11.1999.

2.3 Dafür sind entsprechende Strukturen und Kapazitäten sowie Qualifizierungs- und Entlohnungsmaßnahmen im Bereich der Verwaltung und der Justiz erforderlich. Darüber hinaus müssen die Bürger die Möglichkeit haben, sich bei entsprechenden Informations- und Erstanlaufstellen über die geltenden Rechtsvorschriften, Standards und Beschwerde- bzw. Klagemöglichkeiten zu informieren und diese auch in Anspruch zu nehmen. Der Ausschuss begrüßt die Stärkung der Kapazitäten in Verwaltung und Justiz durch die hierfür entwickelten Aktionspläne und Programme.

2.4 Kaum debattiert wird in diesem Zusammenhang der Anstieg der Amtssprachen in der künftigen Union. Der Ausschuss verweist darauf, dass dies zu einer finanziellen und personellen Zusatzbelastung führt, für die vorgesorgt werden muss und lädt den Rat ein, sich zu dieser Frage zu äußern.

2.5 In sensiblen Bereichen des gemeinsamen Besitzstandes werden aufgrund von technischen, wirtschaftlichen oder politischen Bedenken bis zur vollständigen Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes von beiden Seiten Übergangsfristen beantragt. Der Ausschuss ist zuversichtlich, dass die Beitrittskandidaten die weiteren Herausforderungen, die im Zuge des Beitritts zur Union auftreten, ebenso bewältigen werden wie die bisherige Transformation. Gleichzeitig drückt er sein Verständnis aus, dass in manchen Bereichen der Übergang zu den Regeln des Binnenmarkts eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, die über den Beitrittszeitpunkt hinaus geht.

2.6 In diesem Sinn ist die Praxis der Gewährung von Übergangsfristen eine hilfreiche Alternative, sowohl für die gegenwärtigen wie für die zukünftigen Mitgliedstaaten. Übergangsfristen sollten allerdings wegen ihrer einschränkenden Auswirkungen auf den einheitlichen Binnenmarkt auf das für einen sozial und wirtschaftlich akzeptablen Anpassungsprozess notwendige Maß beschränkt und so kurz wie möglich bleiben. Darüber hinaus sind während des Zeitraums, in dem die Übergangsfristen gelten, gezielte Anstrengungen zu unternehmen und zu unterstützen, damit die erforderlichen Anpassungen vorgenommen werden können. Zu den sensiblen Punkten im Bereich des Binnenmarktes zählen folgende:

2.6.1 **Kapitalverkehrsfreiheit:** In allen Beitrittsländern wurden bezüglich des Erwerbs von landwirtschaftlichen Flächen durch Ausländer Übergangsfristen gewährt. Außerdem einigte man sich beim Erwerb von Zweitwohnsitzen auf eine 5-jährige Übergangsfrist. Übergangsfristen in diesen beiden Bereichen sind wichtig, da es sich für viele Beitrittskandidaten um sensible Anliegen handelt und die Beitrittsländer nach einer gewissen zeitlichen Verzögerung hier aller Voraussicht nach ohnehin mit steigenden Preisen zu rechnen haben werden.

2.6.2 Im Bereich der **Arbeitnehmerfreizügigkeit** liegen die Ansichten sehr weit auseinander. Der Ausschuss hat dazu bereits festgestellt, dass Maßnahmen zur Gestaltung der zu erwartenden Wanderungsbewegungen in zeitlicher, räumlicher und sektoraler Hinsicht getroffen werden und Übergangsmaßnahmen zur Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit regional und sektoral differenziert, regelmäßig überprüft und flexibel gehandhabt werden sollten⁵.

⁵ "Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Binnenmarkt", Stellungnahme des EWSA, ABl. C 155, vom 29.05.2001.

Die Europäische Union hat in ihrer gemeinsamen Position der großen Sensibilität des Themas Arbeitnehmerfreizügigkeit Rechnung getragen und mit fast allen Beitrittskandidaten bereits Übergangsbestimmungen vereinbart. Der Ausschuss begrüßt das und drückt seine Hoffnung aus, dass die entsprechenden vorbereitenden Maßnahmen in dieser Frist vehement vorangetrieben werden, um so zu einem für alle zukünftigen Mitgliedstaaten funktionierenden gemeinsamen Arbeitsmarkt zu gelangen.

2.6.3 Die gegenseitige Anerkennung von beruflichen Qualifikationen sowie die Abschaffung von Diskriminierungen und Restriktionen im Bereich der Berufszugänge stellen nach wie vor eine Herausforderung dar. Die Koordination der sozialen Sicherungssysteme wie auch die Koordination und Kooperation im Bereich der Einkommensteuer sind in diesem Zusammenhang ebenfalls wichtige Anliegen.

2.6.4 Die **Personenkontrolle** an den Grenzen wird auch nach dem Beitritt noch eine gewisse Zeit bestehen bleiben. Zur Aufhebung der Binnengrenzen müssten die Beitrittsländer alle Vorbedingungen für die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes erfüllen. Hierzu gehört insbesondere ein operationelles nationales Schengener Informationssystem (SIS). Aller Voraussicht nach wird die vollständige Implementierung der Schengen-Vorschriften beim Beitrittszeitpunkt aber aus technischen und operationellen Gründen noch nicht möglich sein. In Anbetracht des Zeitplans für das Schengener Informationssystem der zweiten Generation SIS II, das nach einer derzeitigen Schätzung frühestens Ende 2005 einsatzbereit sein dürfte, ist es unwahrscheinlich, dass vor diesem Zeitpunkt ein Beschluss über die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen gefasst werden kann. Ebenso erfordert der Schengen-Evaluierungsprozess Zeit. Die Fortsetzung der Personenkontrollen ist aber auch hinsichtlich der Übergangsbestimmungen im Rahmen der Tabaksteuer notwendig (vgl. Ziffer 3.3.2.5).

2.6.5 Freiheit des Warenverkehrs

2.6.5.1 Im Bereich Landwirtschaft - in den für den Binnenmarkt relevanten Fragen - sind eine Reihe von Übergangsfristen hinsichtlich der phytosanitären und veterinären Vorschriften der EU von den Beitrittskandidatenländern beantragt und teilweise vorläufig akzeptiert worden. Fast alle Beitrittsländer haben Übergangsfristen von durchschnittlich drei Jahren ab dem Beitritt beantragt, um die Lebensmittelverarbeitungsbetriebe umstellen zu können. Wenn die Übergangsfristen akzeptiert werden, müssen die Erzeugnisse aus Betrieben in der Übergangsphase jedoch auf den Markt der jeweiligen Beitrittsländer beschränkt bleiben und sollten nicht EU-weit in den Handel gelangen.

2.6.5.2 Auch wenn derzeit ein detaillierter Überblick noch unmöglich ist, da das Kapitel teilweise noch bilateral verhandelt wird, ist absehbar, dass die gewährten Übergangsfristen im Bereich der landwirtschaftlich verarbeiteten Produkte sowie der landwirtschaftlichen Produkte zur Beeinträchtigung der **Warenverkehrsfreiheit** führen können. An oder hinter den nationalen Grenzen werden Warenkontrollen zur Überwachung der Bestimmungen notwendig sein. Es ist zu befürchten, dass durch die Übergangsbestimmungen und die dadurch notwendig werdenden Grenzkontrollen Verzögerungen an den Grenzen zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten auftreten. Der

Ausschuss erkennt die Notwendigkeit der Grenzkontrollen an, gibt aber zu bedenken, dass durch starke Verzögerungen auch entsprechende wirtschaftliche Kosten entstehen können.

2.6.5.3 Der Ausschuss spricht sich in diesem Zusammenhang dafür aus, dass sämtliche notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um den hohen Standards der europäischen **Lebensmittelsicherheit** genüge zu tun. Folgende Problemfelder müssen noch einer Lösung zugeführt werden: Gewährleistung ausreichender Kontrollen an den Außengrenzen; Einhaltung der strengen Gesundheitsschutzvorschriften der EU in Bezug auf BSE, Sicherung der Qualität des Trinkwassers, Anpassung der Lebensmittelbetriebe an EU-Standards und Einhaltung der EU-Tierschutzvorschriften. Die Einrichtung von Grenzkontrollstellen an den Außengrenzen der EU für Veterinär- und sonstige Kontrollen setzt voraus, dass Gebäude, Ausstattung und Personal zur Durchführung dieser Kontrollen vorhanden sind.

2.6.5.4 Hinsichtlich der **Zertifizierungssysteme** unterstützt der Ausschuss den Vorschlag der Kommission⁶, dass die Bewerberländer bis spätestens Dezember 2003 aktive Vollmitglieder von CEN und CENELEC werden sollen. Damit sollen Zertifizierungen in einem einheitlichen System erfolgen, um die Verfahren zu vereinfachen und den Zusatzaufwand zu vermeiden, der aus der Anwendung verschiedener Systeme entstehen und besonders für die KMU eine nicht zu bewältigende Belastung darstellen würde.

2.6.6 **Dienstleistungsfreiheit:** Den meisten Beitrittsländern wurden Übergangsfristen im Bereich der Finanzdienstleistungen zugesagt: Restriktionen bei kleinen Genossenschaftsbanken, niedrige Minimum-Kapitaldeckungserfordernisse für Genossenschaftsbanken, Pensionsfonds, etc. Darüber hinaus wurde der Stichtag für Kapitalverkehrsbeschränkungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten, die aufzuheben sind, mit dem 31.12.1999 festgelegt. Sämtliche Kapitalverkehrsbeschränkungen vor diesem Stichtag stellen im Kapitalverkehr der neuen Mitgliedstaaten mit Drittstaaten dauerhafte Derogationen dar.

2.7 Damit der künftige gemeinsame Binnenmarkt auch funktioniert, wird eine Verstärkung der Kontrollen an den Grenzen erforderlich sein. Diese Kontrollen müssen nach einheitlichen Standards der Gemeinschaft vorgenommen werden. Dies erfordert Maßnahmen im Bereich der Ausbildung, der Besoldung, der Anwendung gemeinsamer Regeln und der Kontrolle der Einhaltung dieser Regeln.

2.8 Die Implementierung des gemeinsamen Besitzstandes in der erweiterten Union stellt eine historische Herausforderung dar. Schon in der EU-15 sind zehn Jahre nach der geplanten Vollendung des Binnenmarktes wesentliche Teile noch nicht umgesetzt. Vor diesem Hintergrund wird die **Weiterentwicklung** des bisher harmonisierten bzw. vereinheitlichten Rechts im Binnenmarkt entsprechend den Zielen des Lissabon-Prozesses zu einer besonderen Herausforderung. Eine entsprechende Anpassung des Gemeinschaftsrechts und der Politiken der Gemeinschaft an neuere

⁶ Europäische Kommission: "Überprüfung der Binnenmarktstrategie 2002", KOM(2002) 171 endg.

Entwicklungen und somit die permanente Modernisierung des Acquis communautaire ist für die Zukunft der Europäischen Union und ihr Ziel der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von entscheidender Bedeutung. Es wird darauf zu achten sein, dass dieser Prozess nicht ins Stocken gerät.

2.9 Der Ausschuss ist wie die Kommission der Meinung, dass die **Verwaltungskapazitäten** der neuen Mitgliedstaaten auch nach dem Beitritt aufgrund der sich wandelnden Anforderungen des Besitzstandes regelmäßig angepasst werden müssen. Um die Vorteile des Übergangs von einem geschlossenen System auf ein System der sozialen Marktwirtschaft voll ausschöpfen zu können, sind laufende Verbesserungen des rechtlichen Rahmens bezüglich Wettbewerbsrecht, Konsumentenschutz, Arbeits- und Sozialrecht usw. nötig. Der Aufbau ausreichender Verwaltungskapazitäten ist somit kein Prozess, der mit dem Beitritt enden wird. Das Vorhaben der Kommission, die neuen Mitgliedstaaten auch nach dem Beitritt durch eine besondere Übergangsfazilität zu unterstützen, ist zu begrüßen⁷.

2.10 Die Weiterentwicklung des gemeinsamen Besitzstandes wird auch von der Art der Entscheidungsfindung beeinflusst. Die derzeit eher komplizierte Form der **Entscheidungsfindung**, wie sie vor allem auf Grundlage der in Nizza 2000 neu ausgehandelten Stimmgewichtung im Rat stattfindet, sollte im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten bezüglich Transparenz und Effizienz analysiert werden. In vielen Umfragen wurde festgestellt, dass sich eine Unzufriedenheit der Bürger mit der Europäischen Union sehr oft auf die mangelnde Transparenz der Entscheidungsprozesse bezieht. Das Problem von als undurchschaubar empfundenen politischen Prozessen droht sich in einer erweiterten Union mit 27 Mitgliedstaaten zu verschärfen. Im Sinne eines Europa der Bürger wären weitere Verbesserungen in diesem Bereich hilfreich.

2.11 Die Modernisierung des Acquis wird schließlich vor allem durch eine Angleichung der Mitgliedstaaten und der Bewerberländer hinsichtlich **wirtschaftlicher und sozialer Kriterien** gefördert. Je rascher wirtschaftliche und soziale Unterschiede abgebaut werden, desto eher sind einheitliche Weiterentwicklung und Fortschritte in Europa insgesamt möglich. Alle Politiken der Union inklusive der Strukturfonds⁸ sind hier gefordert, um bestehende Unterschiede zwischen den alten und den neuen Regionen möglichst rasch abzubauen und eine kohärente wirtschaftliche und soziale Entwicklung der gesamten neuen Union im Sinne der Lissabon-Ziele zu ermöglichen, denen zufolge Europa im nächsten Jahrzehnt zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum unter Beachtung der für Europa grundlegenden Prinzipien der sozialen und territorialen Kohäsion werden soll. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen für eine Weiterentwicklung der Union sowohl in wirtschaftlichen Belangen wie dem Binnenmarkt als auch in den

⁷ KOM (2002) 700 endg. "Auf dem Weg zur erweiterten Union".

⁸ "Strategie für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU", Stellungnahme des EWSA, ABl. C 241 vom 07.10.2002.

Bereichen Sozialpolitik, Verbraucherschutz und Umweltschutz, die mittlerweile die Binnenmarktpolitik ergänzen⁹.

3. **Entwicklung, Chancen und Herausforderungen in ausgewählten Bereichen**

3.1 Die Kernvorhaben der Binnenmarktpolitik wie angemessene Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung, Umsetzung, Einhaltung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, Problemlösung und Normung werden mittlerweile durch Sozialpolitik, Verbraucherschutz und Umweltschutz ergänzt. Auch der Euro und die Erweiterung entfachen eine neue Integrationsdynamik¹⁰. Im Folgenden werden jene Teilbereiche angesprochen, die mit Hinblick auf den Binnenmarkt und unter dem Aspekt der Verteilung des Nutzens der Erweiterung auch für deren Erfolg bedeutend sind. Der erweiterte Binnenmarkt muss den Bürgern greifbare Vorteile bringen, in ihrer Eigenschaft als Verbraucher ebenso wie in ihrer Rolle als Arbeitnehmer oder Unternehmer.

3.2 **Strukturwandel und wirtschaftliche Entwicklung**

3.2.1 Die Wirtschaft der Kandidatenländer erlebt im Zuge des Transformationsprozesses starke Umwälzungen. Neben dem Wirtschaftssystem, das von der Planwirtschaft auf Marktwirtschaft umgestellt wurde, muss die Struktur der Wirtschaft, gemessen am Gewicht der Sektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen, modernisiert werden. Zahlreiche alte Schwer- und Mono-Industrien, insbesondere im Bereich Kohle und Stahl, haben sich im Zuge des Transformationsprozesses als nicht wettbewerbsfähig erwiesen. Dies gilt insbesondere für die Stahlindustrie in Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei und in Ungarn. Vielfach konzentrierten sich diese in einzelnen Regionen, was im Zuge der Umstrukturierung zu massiven wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen führt, die sich ebenfalls in diesen Regionen konzentrieren.

3.2.2 Teilweise geraten auch die Unternehmen der alten Mitgliedstaaten unter den höheren Wettbewerbsdruck des erweiterten Binnenmarktes. Für den einheitlichen Binnenmarkt, der eines der wesentlichen Ziele der Union darstellt, sind diese Entwicklungen eine beachtliche Herausforderung. Hier müssen alle verfügbaren Instrumente eingesetzt werden, um die wirtschaftlichen Potentiale zu nutzen und das Wirtschaftswachstum zu unterstützen. Europa kann diese Potentiale nicht brachliegen lassen. Es braucht sie, wenn es die Vorteile des Binnenmarktes nutzen und zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum werden will.

3.2.3 Daher sind wirtschaftspolitische Maßnahmen, sei es im Bereich der Unternehmensförderung, Förderung des Unternehmergeistes, Unterstützung der KMU, Wettbewerbspolitik, Technologiepolitik, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, aktive Arbeitsmarktpolitik, Beschäftigungspolitik, Strukturpolitik sowie eine zielgerichtete makroökonomische Politik (soweit dies auf europäischer Ebene möglich ist) daran zu orientieren, wie sie zu

⁹ Europäische Kommission: "Überprüfung der Binnenmarktstrategie 2002", KOM(2002) 171 endg.

¹⁰ ibidem.

einer Nutzung des teilweise brachliegenden wirtschaftlichen Potentials und damit der Chancen aus dem bald erweiterten Binnenmarkt beitragen können.

3.2.4 Die infolge der Umstrukturierung freigesetzten Arbeitskräfte mittels gezielter Maßnahmen auf neue Aufgaben vorzubereiten, ist von besonderer Bedeutung. Eine aktive Beteiligung an den Programmen der Union, insbesondere im Bereich der Umschulung und Qualifizierung sowie lebenslanges Lernen sind wesentliche Voraussetzungen, um den Strukturwandel zu bewältigen und die Lissabon-Ziele zu realisieren. Dies würde gleichzeitig auch dazu beitragen, soziale Folgen der Umstrukturierung möglichst klein zu halten.

3.2.5 Besonderen Herausforderungen sind die Grenzregionen ausgesetzt. Der Ausschuss begrüßt daher die EU-Fördermaßnahmen für die Grenzregionen, die durch Ausbau der Infrastruktur, durch gezielte Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitskräfte und durch die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen den Strukturwandel in diesen Gebieten unterstützen sollen¹¹. Darüber hinaus haben die benachbarten Regionen und die Sozialpartner bereits Initiativen für eine Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg gesetzt. Diese Initiativen sind auszubauen und zu unterstützen.

3.2.6 Besonders zielführend scheint in diesem Zusammenhang die Entwicklung grenzübergreifender Strategien für die Entwicklung der Grenzregionen und die Nutzung von Erfahrungen in der EU-15, zum Beispiel die Kooperation von Regionen nach dem Muster der Region Saar-Lor-Lux, in der unter Beteiligung aller relevanten Akteure ständige Strukturen für die Zusammenarbeit und die Entwicklung der Region eingerichtet wurden. U.a. wurde in dieser Region ein grenzübergreifender Wirtschafts- und Sozialausschuss eingerichtet.

3.2.7 **Landwirtschaft**

3.2.7.1 Einer der heikelsten Punkte der Erweiterung ist die **Landwirtschaft**. In einigen Ländern ist der Anteil der Landwirtschaft an der gesamten wirtschaftlichen Aktivität weitaus höher als in der EU-15. Darüber hinaus besteht ein großes Gefälle zwischen der Landwirtschaft der Union und der Beitrittsländer, u.a. bei Qualitätsfragen im Bereich der Milchwirtschaft mit entsprechenden Folgen für den Warenverkehr und die Lebensmittelqualität.

3.2.7.2 Hinsichtlich der von der Kommission vorgeschlagenen Modalitäten für die Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik (**GAP**) in den Beitrittsländern bestehen große Meinungsunterschiede. Vor diesem Hintergrund sind die Reformvorschläge der Kommission vom Juli 2002 von erheblicher Bedeutung für die künftige Entwicklung. Die vorgeschlagene Änderung der GAP weg von der quantitativen Produktionsförderung hin zu einer ökologischen Orientierung, einer Förderung der Qualität und damit auch kleiner Strukturen, einer Einkommenssicherung für die Bauern und vor allem hin zu einer Unterstützung des Strukturwandels und der Entwicklung des ländlichen Raums gehen in die richtige Richtung.

¹¹ "Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Binnenmarkt", Stellungnahme des EWSA, ABl. C 155 vom 29.05.2001.

3.3 **Modernisierung der Märkte und bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen**

3.3.1 **Privatisierung und Liberalisierung**

3.3.1.1 Privatisierungen waren ein wichtiges Instrument im Prozess der Transformation. Dort, wo sie dazu geführt haben, dass ausländische Unternehmen in wichtige wirtschaftliche Sektoren investiert und damit Kapital und Know-how ins Land gebracht haben, haben sie zu einer sprunghaften wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. Die erfolgreiche Arbeit dieser Unternehmen, insbesondere die Steigerung ihrer Produktivität, wurde allerdings vielfach mit der Freisetzung von Arbeitnehmern und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit erkauft, der nun mit gesamtwirtschaftlichen Mitteln und finanzieller Unterstützung der öffentlichen Hand wieder bekämpft werden muss.

3.3.1.2 Vielfach wurden Privatisierungen sehr rasch und ohne die erforderlichen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen vorgenommen.¹² Dies hat unerwünschte Nebenwirkungen, insbesondere im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge und dort im Infrastrukturbereich. Leistungen der Daseinsvorsorge sind nicht nur ein wesentlicher Faktor für die Steigerung der Lebensqualität der Bevölkerung, sondern auch ein kritischer Faktor für die Ansiedlung von Investoren und damit die Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit ganzer Regionen. Investoren bevorzugen jene Regionen, die ein ausgewogenes Angebot an solchen Leistungen bieten.

3.3.1.3 Gerade in den infrastrukturell benachteiligten Randgebieten in den Kandidatenländern sind Infrastrukturen ein entscheidender Faktor für den Aufholprozess und damit die Sicherung der Kohäsion in einem erweiterten Europa. Die Regionen, Städte und Gemeinden Ost- und Mitteleuropas stehen in einem außerordentlich starken Spannungsfeld zwischen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung und neuem Wettbewerb und sind außerdem mit budgetären Engpässen konfrontiert, sodass vielfach eine Tendenz besteht, diese Sektoren und Leistungen auszulagern und zu deregulieren.

3.3.1.4 Diese Entwicklung trifft sich mit politischen Bestrebungen in der Union, Leistungen der Daseinsvorsorge für den Wettbewerb zu öffnen und traditionelle Infrastrukturbereiche wie Verkehr, Energie, Telekommunikation, Wasser, Entsorgung und Umwelt zu deregulieren, um den Binnenmarkt zu verwirklichen und den Nutzen für die Konsumenten zu verbessern. Dabei wird vielfach übersehen, dass Leistungen der Daseinsvorsorge Charakteristika aufweisen, die sie für die Erbringung ausschließlich nach Marktkriterien ungeeignet machen. Vielmehr sind klare Rahmenbedingungen (Gemeinwohlverpflichtungen und Grundsätze für die Funktionsweise) erforderlich, mit denen sichergestellt wird, dass diese Leistungen in der erforderlichen Quantität, Qualität und Kontinuität zur Verfügung stehen.

¹²

John Nellis: "Time to Rethink Privatisation in Transition Economies?", World Bank, 1999 sowie Joseph Stiglitz: "Die Schatten der Globalisierung".

3.3.1.5 Der Ausschuss befürwortet in diesem Sinn ein Gleichgewicht zwischen Allgemeininteresse und Wettbewerb.¹³ Da private Anbieter in erster Linie Interesse an einer angemessenen Rendite, nicht an der Entwicklung von Regionen haben, müssen die für die Entwicklung von Regionen erforderlichen Voraussetzungen in Form von Rahmenbedingungen bzw. Regelungen definiert werden, damit alle Anbieter, seien sie öffentlich oder privat, in diesem Rahmen zu gleichen Bedingungen operieren können.

3.3.1.6 Der gesamte Sektor der Daseinsvorsorge in der Union ist einem dauernden Anpassungs- und Modernisierungsprozess unterworfen. Um die Versorgungssicherheit aufrechtzuerhalten und die Allgemeininteressen zu wahren, wurden in den Mitgliedsstaaten Regulierungsbehörden geschaffen, die auf Basis von Begleitgesetzen die Liberalisierungs-, Entmonopolisierungs- und Entstaatlichungsbestrebungen abstützen sollen. Die Liberalisierung hat weitreichende Konsequenzen auf den Verbrauchernutzen, die Verfügbarkeit, den Preis und die Abrechnungsmodalitäten.

3.3.1.7 Die Bewerberländer haben diese Liberalisierungsschritte teilweise noch vor sich. Sie sind beim Aufbau ihrer Regulierungsinstitutionen und der Anpassung an die internationalen Energiemärkte durch veraltete Erzeugung und auf energieintensive Industrieverbraucher abgestimmte Preissysteme noch im Hintertreffen. Sie haben daher um Übergangsfristen angesucht. Die Schritte zur Öffnung ihrer bisher geschützten Märkte werden nur dann die erhofften positiven Ergebnisse bringen, wenn es gelingt, die Fristerstreckungen zum Ausbau nationaler Regulierungsbehörden zu nützen. Diese müssen genügend legislative, technische und finanzielle Unterstützung erhalten, um gleichwertig für die Verbraucher-, Eigentümer- und Mitarbeiterinteressen Verantwortung tragen zu können.

3.3.2 Steuern

3.3.2.1 Die Steuersysteme der EU haben sich an Entwicklungen wie die Globalisierung, die ökonomische Integration des Binnenmarktes und die Währungsunion noch nicht angepasst. Auch die Erweiterung richtet neue Anforderungen an die Steuersysteme, wobei es zunächst um die Übernahme bestehender EU-Richtlinien geht.

3.3.2.2 Wie auch in anderen Bereichen können Übergangsbestimmungen im Steuerwesen eine Hilfe sein, markante negative ökonomische und soziale Auswirkungen auf die Gesellschaft der Beitrittsländer abzufedern und zu einer sanften Integration der Beitrittskandidaten in den Binnenmarkt beizutragen. Allerdings sollte mit diesen Übergangs- und Ausnahmeregelungen restriktiv umgegangen werden, damit die Gefahr eines für die öffentlichen Haushalte schädlichen Steuerwettbewerbs innerhalb der Union nicht erhöht wird und Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden.

3.3.2.3 Der Ausschuss weist darauf hin, dass gerade im Zuge des Erweiterungsprozesses eine Erosion der Steuerbasis sowohl in den Beitrittsländern wie auch in den bisherigen Mitgliedstaaten nicht zweckmäßig wäre. Dadurch würden die Handlungsmöglichkeiten der Staaten, die gerade in

¹³ "Leistungen der Daseinsvorsorge", Stellungnahme des EWSA, ABl. C 241 vom 07.10.2002.

einem so umfassenden Reformprozess von großer Bedeutung sind, gefährdet. Dies könnte auch negative Auswirkungen auf die politische Akzeptanz der Erweiterung innerhalb der derzeitigen Mitgliedstaaten haben.

3.3.2.4 Der Ausschuss plädiert in diesem Zusammenhang für eine Entwicklung der Steuersysteme, die bestehende Hindernisse für den Binnenmarkt überwindet, den Steuerwettbewerb insbesondere im Bereich der Unternehmensbesteuerung unterbindet und gleichzeitig die erforderlichen Mittel für die Bewältigung der Aufgaben und Herausforderungen in der erweiterten Union sowie die wirtschaftliche und soziale Kohäsion sichert. Diese Bemühungen sollten auch im Zuge des Erweiterungsprozesses fortgesetzt werden. Ausnahmeregeln wie die in einigen Ländern übliche steuerliche Behandlung internationaler Konzerne, können diese Bemühungen gefährden, sind auch mit bestehendem EU-Recht nicht kompatibel und daher abzulehnen.

3.3.2.5 Bedenklich sind auch Ausnahmeregelungen oder großzügige Übergangsregelungen im Bereich der Mehrwertsteuern und Verbrauchsteuern, wo aufgrund der geografischen Nähe und/oder der leichten Transportierbarkeit von Gütern ein niedriges Besteuerungsniveau gemeinsam mit einem niedrigen Preisniveau zu Wettbewerbsverzerrungen führen und gleichzeitig die Gefahr des Schmuggelwesens und des Schwarzmarktes erhöhen könnte. Beispielsweise wurden mit sämtlichen Beitrittskandidaten Übergangsregelungen bei den Tabaksteuern vereinbart. Der Ausschuss begrüßt die daran gebundenen Kontrollbedingungen der Tabakbranche durch die Kandidatenländer und die Möglichkeit der Mengenbeschränkungen durch die bisherigen Mitgliedstaaten. Die in diesem Zusammenhang notwendigen Grenzkontrollen im Personenreiseverkehr beeinträchtigen zwar möglicherweise die Freizügigkeit des Personenverkehrs, sind aber zur Hintanhaltung von Schmuggel notwendig.

3.3.2.6 Bestrebungen der Kommission, Sonderwirtschaftszonen bei den Kandidatenländern zu unterbinden, sind zu unterstützen. Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang auf Lettland, das sich bereit erklärte, Anstrengungen zu unternehmen, um mit dem Acquis konform zu gehen. Derartige Schritte werden auch in anderen Ländern erforderlich sein. Die Kommission wird diese Bestrebungen unter Beobachtung stellen. Die Aktivitäten der Kommission in Richtung Unterbindung von Sonderwirtschaftszonen sind für die Entwicklung eines erweiterten Binnenmarktes sehr förderlich, da nur so der Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung begegnet werden kann. Anstelle dieser Sonderwirtschaftszonen sollten geeignete Maßnahmen im Bereich der Regional- und Strukturpolitik die Entwicklung der Regionen unterstützen.

3.3.3 **KMU**

3.3.3.1 Es ist zu erwarten, dass umsatzstärkere und größere Unternehmen im zukünftigen gemeinsamen Markt Vorteile bei der Wettbewerbsfähigkeit haben werden. Darüber hinaus genießen die schon jetzt exportorientierten Unternehmen, die im Zuge der Ostöffnung gelernt haben, sich den Gegebenheiten von Auslandsmärkten anzupassen, einen Vorteil gegenüber den Unternehmen, die bisher nicht über ihre Landesgrenzen hinaus tätig waren.

3.3.3.2 Das Entstehen einer klein- und mittelbetrieblichen Struktur in den Bewerberstaaten war eine wesentliche Voraussetzung, um die Beschäftigungssituation zu verbessern und die negativen Folgen von Betriebsstilllegungen und notwendigen Umstrukturierungen in den überdimensionierten ehemaligen Industrieschwerpunkten zu mildern. Durch die Schlüsselrolle der KMU wurde die unvermeidliche Einsparung von Arbeitskräften ausgeglichen, die Senkung des Lebensstandards verhindert und das Bemühen, soziale Spannungen zu vermeiden, unterstützt.

3.3.3.3 Die schwierigen Bedingungen, unter denen die KMU arbeiten, haben allerdings zu einer Verbreitung von Elementen der Schattenwirtschaft und prekären Arbeitsbedingungen in Teilen der KMU geführt. Um diesen Sektor an die in der Union geltenden Bedingungen für die geschäftliche Tätigkeit der KMU und die Arbeitsbedingungen der von ihnen beschäftigten Arbeitnehmer heranzuführen, sind neben einer Stärkung der Sozialpartner - sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Arbeitnehmerseite - Unterstützungsmassnahmen und Förderprogramme erforderlich. Es geht dabei einerseits um finanzielle Unterstützung andererseits um Maßnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung sowie die Etablierung und Vereinfachung der Strukturen im Bereich der Verwaltung.

3.3.3.4 Da es weder auf betrieblicher noch überbetrieblicher Ebene einen ausreichenden sozialen Dialog gibt, sind die Arbeitsbeziehungen vollständig individualisiert. Von Gewerkschaften, Frauenverbänden und kirchlichen Organisationen wird beispielsweise darauf aufmerksam gemacht, dass insbesondere Handelsangestellte eine spürbare Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen (z.B. bis zu 16 Arbeitsstunden pro Tag, keine freien Sonntage oder Feiertage) und damit verbunden negative Auswirkungen auf ihr Familienleben erleben. Der Ausschuss betrachtet diese Entwicklung mit Sorge und spricht sich für Maßnahmen zur Implementierung eines funktionierenden sozialen Dialogs aus.

3.3.3.5 Was insbesondere die Kleinunternehmen betrifft, so hat der Ausschuss in seinen Stellungnahmen aus den Jahren 2000 und 2002¹⁴ zur Europäischen Charta für Kleinunternehmen auf deren Bedeutung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Bewerberländer hingewiesen, unter anderem in den Bereichen Bildung und Schaffung neuer Arbeitsplätze. In den Bewerberländern müssen spezifische Unterstützungsmaßnahmen eingerichtet werden, wie sie in den zehn Aktionslinien der Europäischen Charta für Kleinunternehmen gefordert werden, die von den Bewerberländern ebenfalls (im April 2002 in Maribor) unterzeichnet wurden. Zu diesem Zweck sind Kooperationen zwischen den Kleinunternehmens-Verbänden der Bewerberländer mit den Partnerorganisationen in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten zu fördern.

3.3.4 Im Bereich der **Transportpolitik** ist der Straßenverkehr in der EU – insbesondere aus Sicht der Bürger – ein sensibles Thema. Ein einheitlicher Binnenmarkt zieht zwangsläufig ein gesteigertes Transportvolumen nach sich. Umso größer sind die Herausforderungen für die Verkehrspolitik der Union, die einerseits das Ziel verfolgen muss, für erforderliche Transporte geeignete Rahmenbedingungen festzulegen, die auch umwelt- und sozialverträglich sind und für ein vernünftiges

14

EWSA-Stellungnahmen zur Charta für Kleinunternehmen, ABl. C 204 vom 18.07.2000 (Berichterstatter: Herr Pezzini) und ABl. C 48 vom 21.02.2002 (Berichterstatter: Herr Giron).

Nebeneinander der verschiedenen Transportmittel (Schiene, Strasse, Wasser, ...) sorgen, andererseits aber auch durch geeignete verkehrspolitische Maßnahmen geeignete ökonomische Anreize schaffen muss, damit unnötige Transporte verhindert und erforderliche Transporte möglichst kosten- und umweltschonend durchgeführt werden. Aufgrund der sehr unterschiedlichen (arbeits-)rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen in diesem Sektor kann es darüber hinaus zu Verzerrungen und unerwünschten Entwicklungen kommen. Eine diesbezügliche Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Kandidatenländern empfiehlt sich daher bereits vor dem Beitritt.

3.3.5 Im Rahmen der **Wettbewerbspolitik** ist vor allem die Stahlindustrie in Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei und in Ungarn Gegenstand der Diskussion. Die Stahlproduktion in Mittel- und Osteuropa wird nur als beschränkt wettbewerbsfähig beurteilt. Wettbewerbspolitisch bedenklich sind die hohen staatlichen Beihilfen und die Vernachlässigung von Umweltmaßnahmen, die sich in den Preisen niederschlagen. Die Beitrittsländer argumentieren, dass aus einer Rücknahme der Beihilfen ein enormes soziales Problem entstehen würde, und dass der Stahl hauptsächlich nach Russland exportiert werde. Der Ausschuss erkennt diese Argumentation an, weist aber darauf hin, dass Restrukturierungen im Bereich der Stahlindustrie bis zum Beitrittszeitpunkt gerade deshalb notwendig sind. Es ist wichtig, jetzt zu handeln, um Übergangsfristen – aufgrund der zum Beitrittszeitpunkt ungelösten Probleme – in diesem Bereich und die daraus entstehenden Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

3.3.6 Mittelfristig stellt sich für die zukünftigen Mitgliedstaaten auch die Frage der Teilnahme an der **Wirtschafts- und Währungsunion**. Die Erfahrungen in Ostdeutschland legen nahe, dass die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Übernahme des Euro gründlich geprüft werden und eine Teilnahme nicht überstürzt werden soll. Als ersten Schritt könnten sich die zukünftigen Mitgliedstaaten dem Wechselkursmechanismus anschließen, der ihnen Schwankungen von +/- 15% erlaubt. Im Übrigen verweist der Ausschuss zu dieser Frage auf seine Stellungnahme "Die Auswirkungen der Erweiterung auf die WWU"¹⁵.

3.4 Die **Organisationen der Sozialwirtschaft** (Genossenschaften, Vereinigungen auf Gegenseitigkeit, gemeinnützige Einrichtungen und Trägerkörperschaften, NRO) erfüllen tatsächlich – auch wenn sie sich selbst nicht unbedingt unter dieser vom Ausschuss in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2000¹⁶ definierten Bezeichnung einreihen würden – eine wesentliche Funktion dabei, die Lücken zu schließen, die bei der Unterstützung gesellschaftlich marginalisierter Gruppen durch staatliche Stellen bleiben. Vor allem aber fungierten und fungieren sie als unparteiischer und wichtiger Katalysator für die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Demokratisierung in allen Beitrittsländern. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es sehr schädlich wäre, wenn die Organisationen und Unternehmen der Sozialwirtschaft in den Beitrittsländern aufgrund ihres derzeitigen, noch nicht gefestigten Aufbaus, der Zersplitterung und Isolierung ihrer jeweiligen Äußerungen geschwächt und

¹⁵ "Die Auswirkungen der Erweiterung auf die WWU" (CES 1018/2002), Stellungnahme des EWSA, noch nicht veröffentlicht.

¹⁶ Stellungnahme des Ausschusses zum Thema "Sozialwirtschaft und Binnenmarkt", ABl. C 117 vom 26.04.2000 (Berichterstatter: **Herr Olsson**).

verschwinden würden. Dies würde enorme Kosten verursachen – sozial, politisch, finanziell und kulturell –, die nicht nur von diesen Ländern, sondern auch von den jetzigen EU-Mitgliedstaaten zu tragen wären. Daher ruft der Ausschuss zur Schaffung eines "Entwicklungsfonds für die Sozialwirtschaft" in den derzeitigen und künftigen Mitgliedstaaten auf, um diesen wesentlichen Faktor für den sozialen, wirtschaftlichen und demokratischen Zusammenhalt in einer erweiterten Union zu stärken.

3.5 Mehr Lebensqualität für die Bürger

3.5.1 Sozialpolitik und Beschäftigung

3.5.1.1 Die Erweiterung kann nur dann ein Erfolg werden, wenn die Bürger sowohl der heutigen Mitgliedstaaten als auch der Beitrittsländer diesen Prozess unterstützen. Eine wichtige Voraussetzung dafür wird sein, dass die Erweiterung auch ein soziales Projekt ist. Sozialpolitik ist mittlerweile eine der den Binnenmarkt ergänzenden Politiken; das **europäische Gesellschaftsmodell** mit seinen Prinzipien der sozialen und territorialen Kohäsion muss als ein wesentliches Gestaltungsmerkmal des Transformationsprozesses in den Beitrittsländern angestrebt werden. Das zu erwartende Wirtschaftswachstum in den Beitrittsländern muss auch zur Stärkung der sozialen Sicherungssysteme genutzt werden.

3.5.1.2 Das Ziel der Vollbeschäftigung, welches in den Gemeinschaftsbeschlüssen von Lissabon festgeschrieben wurde, ist auch in einer erweiterten Union konsequent in allen Politikbereichen zu verfolgen. Der Ausschuss begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Kandidatenländer in diesem Sinne auch bereits an den entsprechenden Programmen und Aktionsplänen der Union beteiligt werden (auch Bekämpfung der Armut).

3.5.1.3 Im Kapitel 13 "Sozialpolitik und Beschäftigung" haben einige Kandidatenländer **Übergangsfristen** im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gefordert. Der Ausschuss verweist hier auf sein grundsätzliches Verständnis für Übergangsfristen, erinnert aber auch daran, dass er für einen restriktiven Einsatz von Übergangsfristen plädiert, weil es dadurch zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt kommen kann und das europäische Gesellschaftsmodell an Qualität einbüßen würde. Andererseits gesteht der Ausschuss zu, dass viele Klein- und Mittelunternehmen der Anpassung an den Besitzstand finanziell nicht gewachsen sein würden. Mit dem EU-Beitritt wird es voraussichtlich insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe in den neuen Mitgliedsländern erforderlich sein, hohe Investitionen im Betrieb zu tätigen, um der Übernahme des Acquis gerecht zu werden.

3.5.1.4 Der Union ist es bisher gelungen, neben Regelungen betreffend Wanderarbeiter und Gleichbehandlung in einzelnen zentralen Bereichen Mindeststandards zu etablieren. So wurde eine Vielzahl von arbeitsrechtlichen Richtlinien angenommen, welche von Gesundheitsschutz, Arbeitszeit, Jahresurlaub, Mutterschutz, Elternurlaub bis hin zum technischen Arbeitnehmerschutz reichen. Es liegt nun zum einen auf der Hand, dass die harmonisierten Bereiche einer fortwährenden Überarbeitung und Anpassung an neue Gegebenheiten bedürfen. Darüber hinaus wird es künftig aber vielmehr noch erforderlich sein, zusätzliche Bereiche wie z.B. den Kündigungsschutz oder einzelne

Aspekte des kollektiven Arbeitsrechtes gemeinschaftsweit zu regeln. Zur Aufrechterhaltung der Qualität des europäischen Gesellschaftsmodells ist eine ständige **Weiterentwicklung** desselben auch und gerade in einer erweiterten Union unerlässlich.

3.5.2 Sozialer Dialog

3.5.2.1 Ein wesentliches Element des Europäischen Modells ist auch die Einbeziehung der **Sozialpartner** und der Zivilgesellschaft in alle sie betreffenden Fragen. In diesem Sinn begrüßt es der Ausschuss, dass die Kommission die Sozialpartner und die Vertreter der Zivilgesellschaft der Beitrittsländer in vielen Fragen konsultiert und lädt die Regierungen der Beitrittsländer ein, diesem Beispiel zu folgen. Viele Regierungen in den Beitrittsländern haben immer noch Probleme damit, die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft ausreichend in den Erweiterungsprozess einzubeziehen.

3.5.2.2 Gleichzeitig bereitet es Anlass zur Sorge, dass in den Kandidatenländern sowohl die Institutionen der Arbeitgeber- wie auch die Arbeitnehmervertretung häufig auf relativ schwachen Beinen stehen und der bilaterale soziale Dialog, d.h. kollektive Verhandlungen und Abkommen der Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, noch nicht ausreichend entwickelt ist. Für einen gut funktionierenden sozialen Dialog sind eine Stärkung dieser Institutionen und die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes, insbesondere im sozialen Bereich, unerlässlich.

3.5.2.3 Eine Verstärkung der Unterstützung durch die Organisationen der "alten" Mitgliedstaaten könnte dazu ebenso beitragen wie die Einrichtung von Wirtschafts- und Sozialausschüssen. Auch eine Stärkung des sozialen Dialogs auf der europäischen Ebene wäre wünschenswert. Dies könnte insbesondere durch eine regelmäßige Einbindung der Sozialpartner der Bewerberstaaten in die Strukturen des Ausschusses für den europäischen sozialen Dialog ab 2003 geschehen, wie von den europäischen Sozialpartnern in ihrem auf dem Gipfel zum sozialen Dialog am 28. November 2002 in Genval vorgelegten Arbeitsprogramm 2003 - 2005 vorgesehen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich zu vergewissern, dass die Organisationen zur Vertretung der kleinen und mittleren Unternehmen eine vollwertige Rolle in diesen Strukturen spielen.

3.5.3 Soziale Sicherungssysteme

3.5.3.1 In den Kandidatenländern überlagert sich der Prozess der Übernahme des Acquis mit dem Prozess der Transformation des gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, der u.a. von Weltbank und IWF begleitet wird. Weltbank und Währungsfonds handeln auf der Grundlage des US-amerikanischen Gesellschaftsmodells und haben gleichzeitig ein wesentlich umfassenderes Mandat als die EU, deren Acquis in vielen Bereichen wenig ausgeprägt ist. Die EU, deren Mitgliedstaaten ausgeprägte, wenn auch unterschiedliche Sozialsysteme aufweisen, legt großen Wert auf das Europäische Gesellschaftsmodell mit seinen Prinzipien von sozialer und regionaler Kohäsion. Die Union ist aber mangels vertraglicher bzw. gesetzlicher Legitimation (es gibt nur wenig Acquis dazu) in diesen Reformen kaum präsent. Dies führt dazu, dass in diesen Bereichen, u.a. die Sozialsysteme, die Schienen in Richtung eines Gesellschaftsmodells gelegt werden, das nach Ansicht des

Ausschusses nicht als Vorbild für Europa dienen kann.¹⁷ Der Ausschuss empfiehlt, dass im Rahmen des in Lissabon entwickelten Prozesses der offenen Koordinierung, in den seit Barcelona auch die Beitrittsländer einbezogen sind, auf diese Fragen verstärkt geachtet wird.

3.5.3.2 Diese begrenzte legislative Kompetenz der EU führt auch dazu, dass die mit der Gestaltung von Sozialsystemen (z.B. Pensionssystemen) verbundenen Binnenmarktaspekte wie z.B. Kapitalmarkteffekte oder Auswirkungen auf die Mobilität von Arbeitnehmern sehr wohl vorangetrieben werden, ohne dass die damit verbundenen grundlegenden Fragen der Gestaltung der Sozialsysteme systematisch und umfassend diskutiert würden.

3.5.4 Daseinsvorsorge

3.5.4.1 Auf europäischer Ebene werden die Liberalisierungen und Deregulierungen nicht nur in den traditionellen Infrastrukturbereichen wie Verkehr, Energie, Telekommunikation, Wasser, Entsorgung und Umwelt, sondern auch im Bereich der sozialen Dienstleistungen sowie im Gesundheits- und Bildungswesen oder auch bei Finanzdienstleistungen vor allem mit der Verwirklichung des Binnenmarktes gerechtfertigt und betrieben.

3.5.4.2 Die Bewerberländer haben diese Liberalisierungsschritte teilweise noch vor sich und haben um Übergangsfristen angesucht. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Schritte zur Öffnung ihrer bisher geschützten Märkte nur dann die erhofften positiven Ergebnisse bringen werden, wenn den Verbraucher-, Eigentümer- und Mitarbeiterinteressen und den Spezifika dieser Leistungen gleichermaßen Rechnung getragen wird.

3.5.4.3 Diese Leistungen weisen nämlich Charakteristika auf, die sie für die Erbringung ausschließlich nach Marktkriterien ungeeignet machen. Es muss daher festgelegt werden, in welchen Sektoren und in welchem Ausmaß die Wettbewerbs- und Binnenmarktbestimmungen in den Bereichen der Daseinsvorsorge tatsächlich Anwendung finden sollen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es sich um Leistungen handelt, die ganz maßgeblich die Lebensqualität und soziale Sicherheit der Menschen betreffen. Es ist daher nicht unerheblich, ob, in welchem Ausmaß und in welcher Qualität die Menschen Zugang zu diesen Leistungen haben.

3.5.4.4 Darüber hinaus gilt es, die Entstehung neuer Monopole/Oligopole sowie einen reinen Dumpingwettbewerb zu verhindern. Stattdessen braucht Europa **faire Spielregeln** und eine **diskriminierungsfreie Behandlung** der öffentlichen, gemeinwirtschaftlichen und kommunalen Unternehmen.

3.5.5 Umweltfragen

3.5.5.1 Weite Teile des **Umweltrechtes** sind gemeinschaftsweit geregelt, sei es durch die Festlegung von allgemeinen Umwelanforderungen oder Umweltqualitätsstandards (Immissions-

¹⁷ "Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt – für ein Europa der Innovation und des Wissens"
Stellungnahme des EWSA, ABl. C 117 vom 26.04.2000.

grenzwerte), durch produktionsbezogene Maßnahmen (Emissionsgrenzwerte) oder sei es durch allgemeine Verfahrensvorschriften. Das Gemeinschaftsrecht sieht in der Umweltpolitik grundsätzlich ein großes Maß an Flexibilität vor, das letztlich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Gemeinschaft sowie der ausgewogenen Entwicklung ihrer Regionen Rechnung tragen will. Wenngleich einzelnen Mitgliedstaaten dadurch auch weitgehende Ausnahmemöglichkeiten bei spezifischen Richtlinienvorhaben eingeräumt werden können, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass derartige Möglichkeiten gerade in der erweiterten Union allzu leicht ausgereizt werden könnten.

3.5.5.2 Angesichts der Umweltbelastungen, die in den Beitrittsländern vielfach anzutreffen sind und noch bewältigt werden müssen, wurden umfangreiche Forderungen nach Übergangsfristen zur Umsetzung des bestehenden Acquis erhoben. Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass eine intakte Umwelt eines der höchsten Güter für die Erhaltung und Entwicklung der Lebensqualität darstellt und alle Anstrengungen unternommen werden müssen, um Umweltbelastungen und -risiken, etwa durch Kernkraftwerke, zu reparieren und künftig zu vermeiden. Großzügige Ausnahme- und Übergangsregelungen würden nicht nur zu Wettbewerbsverzerrungen führen, sie hätten auch nachteilige Effekte für die künftige Entwicklung der Umwelt und würden eine kontinuierliche Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Umweltrechts nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit vor Schwierigkeiten stellen.

3.5.6 Auch im Bereich des **Verbraucherschutzes** wurden in den vorangegangenen Jahrzehnten beträchtliche Verbesserungen für Europas Konsumenten erzielt. Neben zentralen Regelungen in den Bereichen der Verbrauchersicherheit und Verbrauchergesundheit wurden vor allem große Fortschritte zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher erreicht. Als ein Markstein kann die Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte angeführt werden¹⁸. Nicht zuletzt in Folge der BSE-Krise wurde ihr Novellierungsbedarf offenkundig und ihr Anwendungsbereich auf landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgeweitet. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass solche Verbesserungen des Verbraucherschutzes auch in einer erweiterten Union noch beschlossen werden können. Auch ein entsprechender Druck durch die Verbraucher kann dazu beitragen, dass die Entwicklung sich fortsetzt.

3.6 Vorbereitung auf den Beitritt

3.6.1 Neben der bereits angelaufenen Beteiligung der Beitrittsländer an den Programmen der Union gibt es auch spezifische Programme für die Vorbereitung auf den Beitritt. Besonders zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang das Twinning-Programm zur Vorbereitung der Verwaltung auf ihre künftigen Aufgaben. Entsprechend dem oben angesprochenen Bedarf einer weiteren Entwicklung und Anpassung der Verwaltung auch nach dem Beitritt wird die Nachfrage nach diesem Programm auch nach dem Beitritt anhalten.

¹⁸

RL 85/374/EWG in der Fassung der RL 1999/34/EG, ABl. L 283 vom 06.11.1999.

3.6.2 Bedauerlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Abwicklung der Programme vielfach so kompliziert ist, dass sie die potentiellen Bewerber abschrecken bzw. eine Teilnahme für sie nicht zu bewältigen ist¹⁹. So wurde das SAPARD-Programm zur Umstellung der Landwirtschaft in einer Reihe von Bewerberländern noch nicht in Anspruch genommen und das, obwohl die Landwirtschaft unbestritten einer der Sektoren mit dem größten Handlungsbedarf ist. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuss an seine Vorschläge zur Weiterführung und Reform der Strukturpolitik und der Strukturfonds.²⁰

3.6.3 Der Ausschuss hat bereits in seiner ersten Stellungnahme zu diesem Thema²¹ eine Reihe von Vorschlägen gemacht, um die Bewerberstaaten nicht nur an den Binnenmarkt heranzuführen, sondern ihnen auch die Möglichkeit zu geben, sich auf die künftigen Binnenmarktentwicklungen vorzubereiten. Er erinnert insbesondere an den Vorschlag, Binnenmarktkoordinationszentren und Anlaufstellen für Unternehmen und Bürger einzurichten.

3.6.4 Der Ausschuss selber führt in regelmäßigen Abständen Anhörungen in den Bewerberstaaten durch, zu denen die relevanten wirtschaftlichen und sozialen Gruppen eingeladen werden. Er hat darüber hinaus mit der PRISM-Datenbank ein Instrument geschaffen, in dem wesentliche binnenmarktrelevante Initiativen erfasst werden und die auf der Website des Ausschusses als Informationsquelle zur Verfügung steht.

Brüssel, den 12. Dezember 2002

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Roger Briesch

Patrick Venturini

¹⁹ "Heranführungs-Finanzhilfen" (CES 1023/2002), Stellungnahme des EWSA, noch nicht veröffentlicht.

²⁰ "Strategie für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU" - Stellungnahme des EWSA, ABl. C 241 vom 07.10.2002; "Die Zukunft der Kohäsionspolitik" - Stellungnahme des EWSA, ABl. C 241 vom 07.10.2002.

²¹ "Die Auswirkungen der Erweiterung der Union auf den Binnenmarkt" Stellungnahme des EWSA, ABl. C 329 vom 17.11.1999.