

## 18. Europaministerkonferenz in Bonn (Bremen)

24.09.1997

### Beschluß

#### TOP 2: Agenda 2000

1. Die Europaminister/-innen und -senatoren würdigen die Agenda 2000 als ein Dokument über die Herausforderungen, Politikziele und Entwicklungschancen einer sich erweiternden Europäische Union im Übergang zum 21. Jahrhundert. Sie unterstützen nachdrücklich die Zielrichtung der Kommission, die anstehenden Reformentscheidungen an der Erreichung von mehr Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung, eines stärkeren gemeinschaftlichen Zusammenhalts und wachsender innerer und äußerer Handlungsfähigkeit auszurichten und die Kräfte der Union auf die erfolgreiche Bewältigung der Erweiterung zu konzentrieren. Damit werden die gleichgerichteten Anstrengungen der Mitgliedstaaten und Regionen wirksam unterstützt.

#### 2. Reform der Strukturpolitik

Die Europaminister/-innen und -senatoren begrüßen, daß die Vorschläge der Kommission zur Reform der Strukturpolitik auf einen konzentrierten und effizienten Mitteleinsatz zielen, wie es auch die Ministerpräsidentenkonferenz am 20. März 1997 gefordert hatte.

Dazu erklären Bayern und Sachsen:

*Weder mit dem vorgeschlagenen Finanzrahmen noch mit der neuen Zielstruktur wird jedoch die erforderliche Konzentration erreicht.*

Eine detaillierte Einschätzung der Vorschläge zur Reform der Strukturpolitik kann jedoch erst dann vorgenommen werden, wenn die Kommission ihre Vorschläge konkretisiert.

##### a) Finanzieller Rahmen

Die Europaminister/-innen und -senatoren begrüßen, daß die Strukturpolitik im Zeitraum 2000 - 2006 im Rahmen der Eigenmittelobergrenze von 1,27 % und unter Beibehaltung

des aktuellen Plafonds der Ausgaben für die Strukturmaßnahmen in Höhe von 0,46 % des BSP der EU finanziert werden soll.

Sie stellen fest, daß die Kommission beabsichtigt, das mit dem geltenden Finanzrahmen erreichte Finanzierungsniveau aufrecht zu erhalten, damit die neuen Aufgaben nicht auf Kosten der ärmsten und strukturschwächsten Regionen des EU finanziert werden. Einsparungen können durch die beabsichtigte Konzentration der Fördergebiete und durch das schrittweise Auslaufen der Übergangsregelungen erreicht werden. Sie begrüßen deshalb diesen Vorschlag.

*Bayern, Baden-Württemberg, Bremen und Sachsen legen Vorbehalt gegen diesen Absatz ein. Sie würden folgende Formulierung bevorzugen:*

*Für die künftigen Empfängerregionen der EU-Strukturpolitik muß die Förderung auf dem gegenwärtig erreichten Finanzierungsniveau (1997) eingefroren werden, damit die neuen Aufgaben nicht auf Kosten der ärmsten und strukturschwächsten Regionen der EU finanziert werden. Einsparungen müssen durch die beabsichtigte Konzentration der Fördergebiete und Förderziele und das schrittweise Auslaufen von Übergangsregelungen erreicht werden.*

Zum Vorschlag der Kommission, den Kohäsionsfonds beizubehalten, verweisen die Europaminister/-innen und -senatoren darauf, daß mit den Strukturfonds ein umfassendes Instrument zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts besteht. Auf jeden Fall ist ein zusätzliches gemeinschaftliches Finanzierungsinstrument, wie es der Kohäsionsfonds darstellt, zur Unterstützung der nationalen Haushaltskonsolidierung für Staaten, die an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen, nicht gerechtfertigt.

#### b) Fördergebiete

Die Europaminister/-innen und -senatoren begrüßen grundsätzlich die in der Agenda 2000 vorgeschlagene Reduzierung der Ziele. Sie stellen zugleich fest, daß die Fördertatbestände im Rahmen der vorgeschlagenen Zielstruktur erweitert werden sollen. Die Europaminister/-innen und -senatoren, die sich bereits in früheren Beschlüssen für eine Konzentration ausgesprochen hatten, verweisen deshalb darauf, daß die Ziele der Europäischen Strukturpolitik nicht verwässert werden dürfen. Durch geeignete Abgrenzungskriterien muß der notwendigen Konzentration Rechnung getragen werden.

Die Beibehaltung der Ziel-1-Förderung mit dem 75%-Kriterium entspricht der Forderung der Ministerpräsidentenkonferenz. Das neue Ziel 2 erfaßt im wesentlichen die Bereiche, die nach den Vorstellungen der Ministerpräsidentenkonferenz gefördert werden sollen. Allerdings bedarf die vorgesehene Zusammenfassung der bisherigen Ziele 2 und 5b noch der intensiven Diskussion. Sie müßte sowohl den Strukturproblemen von Industrie- und Dienstleistungsregionen einschließlich städtischer Gebiete als auch ländlicher Regionen gerecht werden. Keinesfalls darf die vorgesehene Zusammenfassung der bisherigen Ziele 2 und 5b in einem neuen Ziel dazu führen, daß die spezifischen Problemlagen in diesen Gebieten durch zu allgemeine Abgrenzungskriterien unberücksichtigt bleiben. Die Förderung von „problembeladenen“ Stadtvierteln im Ziel 2 muß im Einklang mit dem Prinzip der Subsidiarität erfolgen.

Die Europaminister/-innen und -senatoren legen nachdrücklich Wert auf die Erhaltung der Förderung des ländlichen Raums und der vom strukturellen Wandel besonders betroffenen Gebiete. Sie bedauern, daß die von der Ministerpräsidentenkonferenz problematisierte Überschneidung von Fonds und Zielen nach Vorstellung der Kommission auch künftig bestehen bleiben soll. Nationale und regionale Fördermaßnahmen dürfen nicht durch die auf europäischer Ebene festgelegte Ziel-2-Gebietskulisse beschränkt werden.

Die Europaminister/-innen und -senatoren begrüßen eine Unterstützung der beschäftigungspolitischen Anstrengungen der Mitgliedstaaten und Regionen durch das vorgeschlagene Ziel 3. Sie fordern allerdings, daß Überschneidungen mit anderen EU-Programmen vermieden werden und betonen, daß diese Strukturmittel zur Erreichung nachhaltiger Beschäftigungseffekte eingesetzt werden sollten.

Baden-Württemberg, Bayern, Bremen und Sachsen legen Vorbehalt gegen diesen Absatz ein. Sie würden folgende Formulierung bevorzugen:

*Die Europaminister/-innen und -senatoren wollen eine Erweiterung der Aufgaben mit dem neuen Ziel 3 entsprechend dem Ziel der Strukturpolitik zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der strukturschwachen Regionen und nicht für allgemeine gesellschaftspolitische Anliegen. Es handelt sich dabei um Aufgaben, die auf nationaler und regionaler Ebene besser und wirksamer erledigt werden können. Auch darf die stärkere Berücksichtigung des Beschäftigungsziels nicht dazu verleiten, die Mittel nur zur Erzielung kurzfristiger Beschäftigungseffekte einzusetzen.*

- c) Das Ziel, die Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen zu reduzieren, ist nach Auffassung der Europaminister/-innen und -senatoren zu begrüßen. Sie unterstützen nachdrücklich den Vorschlag, die Gemeinschaftsinitiative INTERREG fortzuführen. INTERREG sollte

neben der bisher praktizierten grenzüberschreitenden auch die interregionale Zusammenarbeit mit den MOE-Staaten ermöglichen.

Dem widersprechen die Länder Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen.

- d) Hinsichtlich der weiter vorgeschlagenen Gemeinschaftsinitiativen stellen sie fest, daß erst nach Festlegung der künftigen Zielstruktur beurteilt werden kann, ob die von den Regierungschefs der Länder geforderte Vermeidung von Überschneidungen mit der Zielförderung gewährleistet ist. Es sollte eine Option auf eine Gemeinschaftsinitiative zur Flankierung des industriellen und sektoralen Wandels offengehalten werden, um flexibel auf unvorhergesehene regionale Strukturprobleme, die unter anderem durch sektorale Krisenentwicklungen entstehen können, reagieren zu können.

Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen legen Vorbehalt gegen diesen Satz ein.

- e) Übergangsregelungen

Die Europaminister/-innen und -senatoren sind der Auffassung, daß es sich bei den Übergangsregelungen um zeitlich befristete Maßnahmen mit degressiver Finanzausstattung handeln muß, die das Auslaufen der Förderung abfedern, damit die Erfolge der bisherigen Förderung nicht gefährdet werden.

- f) Durchführung der Strukturpolitik

Die Europaminister/-innen und -senatoren begrüßen das Ziel der Kommission, die Befugnisse der Behörden klar abzugrenzen und die Verwaltung der Mittel zu dezentralisieren. Es fehlen hierzu allerdings detaillierte Ausführungen in der Agenda 2000. Die Kommission ist nicht berechtigt, in die Zuständigkeitsverteilung innerhalb eines Mitgliedstaates, etwa zwischen Bund, Ländern und Kommunen, einzugreifen.

Entsprechend den Forderungen der Regierungschefs der Länder sollten künftig die Mitgliedstaaten und Regionen verbesserte Möglichkeiten erhalten, eigenständig die für ihre Gebiete am besten geeigneten Maßnahmen auszuwählen. Europäische Strukturpolitik hat entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die unterschiedlichen Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten und Regionen und deren Verwaltungshoheit zu respektieren. Aus Sicht der Länder sollte die „Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten“

künftig verstärkt subsidiär gestaltet und die regionale Ebene stärker einbezogen werden. Dadurch könnten bei den Bürgerinnen und Bürgern Verständnis und Vertrauen in die EU und ihre Fördermaßnahmen gewonnen und zugleich deren Transparenz und Effektivität erhöht werden.

#### g) Strukturpolitik und Beihilfenkontrolle

Die Europaminister/-innen und -senatoren wiederholen, daß im Rahmen der EG-Beihilfenkontrolle die Möglichkeit für die Länder verstärkt werden muß, eine eigene Regionalpolitik zu betreiben und zwingende Fördermaßnahmen zu verwirklichen. Dazu haben die Länder vorgeschlagen, die de-minimis-Regelung zu erweitern, die Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen großzügiger zu gestalten, ein praktikables Verfahren für die Gewährung von Bürgschaften zu finden und die Beihilfenkontrolle generell zu beschleunigen. Ziel der Beihilfenkontrolle muß im Rahmen der vertraglichen Bestimmungen die Verhinderung von Europäischen Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt sein.

### 3. Reform der Agrarpolitik

Die Europaminister/-innen und -senatoren unterstreichen die Notwendigkeit der Weiterführung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die konkreten Vorschläge der Kommission zu Preisen, Ausgleichszahlungen und der künftigen Rolle des EAGFL bedürfen der genauen Prüfung im Hinblick auf etwaige Ungleichgewichte.

*Dazu erklären Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen:*

*Die konkrete Ausgestaltung des vorgeschlagenen neuen Unterstützungssystems bedarf noch eingehender Prüfung und Beratung. Bereits jetzt ist jedoch absehbar, daß die Einführung von betriebsbezogenen monetären Obergrenzen für alle direkten Einkommenszahlungen in den neuen Ländern zu existenzbedrohenden Einkommensverlusten in der ohnehin noch in einem Umstrukturierungsprozeß befindlichen Landwirtschaft führen würde. Auch würde die vorgesehene Absenkung der Interventionspreise durch die direkten Ausgleichszahlungen nicht vollständig kompensiert und stellte damit eine zusätzliche Belastung für die Betriebe dar.*

Die Mittel der EU müssen künftig effizienter, transparenter und zielgenauer eingesetzt werden, um schrittweise notwendige Einsparungen zur Entlastung des EU-Haushalts zu erzielen, ohne den im Kern erforderlichen Umfang der Hilfsmaßnahmen für die Landwirtschaft substantiell zu beschränken. Die Neuordnung der Struktur- und Agrarförderung der EU muß zu mehr Transparenz im Förderinstrumentarium, zu einem

effizienten Mitteleinsatz, zu einer stärkeren Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Notwendigkeiten und zu wirksamen Verfahren bei der Kontrolle der Zielerreichung führen. Die Maßnahmen dürfen insgesamt nicht zu einer einseitigen Belastung der deutschen Landwirte gegenüber ihren Konkurrenten führen.

#### 4. Erweiterung

- a) Die Europaminister/-innen und -senatoren begrüßen die Erweiterungsstrategie der Kommission. Sie betonen die Bedeutung der Kopenhagener Kriterien von 1993 in allen ihren Teilen, wobei sie für den Beitritt die Notwendigkeit der Erfüllung der demokratischen Grundprinzipien einschließlich Menschenrechte und Schutz der Minderheiten besonders hervorheben. Sie unterstützen den Vorschlag der Kommission, die Beitrittsverhandlungen mit Ungarn, Polen, Estland, der Tschechischen Republik, Slowenien und Zypern aufzunehmen, die die Kopenhagener Kriterien am ehesten erfüllen. Die Erweiterung der Union ist politisch und wirtschaftlich notwendig und liegt unmittelbar im Interesse der deutschen Länder.
- b) Die Europaminister/-innen und -senatoren begrüßen die von der Kommission vorgeschlagene Intensivierung der Heranführungsstrategie der Beitrittskandidaten. Hierbei kann die „Europa-Konferenz“ ein sinnvolles Instrument sein. Die Europaminister/-innen und -senatoren sprechen sich dafür aus, daß die „Europa-Konferenz“ mit den im Rahmen der Beitrittspartnerschaften vorgesehenen multilateralen ad-hoc-Dialogen verknüpft wird.
- c) Die Europaminister/-innen und -senatoren sind der Auffassung, daß die Kandidaten den vollständigen gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) anerkennen müssen, zu dem auch das Ziel gehört, die Europäische Union zu einer Politischen Union auszubauen. Übergangsregelungen sollen Ausnahmecharakter haben und zur Vermeidung von wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen in der Gemeinschaft bzw. den beitretenden MOE-Staaten dienen. Damit kann auch den besonderen Belangen von Grenzräumen Rechnung getragen werden.

Dazu erklären Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zu Protokoll:

*Die Zielvorstellung der Kommission von 35 bis 40% ist jedoch ein zu scharfer Einschnitt in die Förderkulisse. Angesichts bestehender und weiter andauernder Struktur- und Beschäftigungsprobleme würde eine drastische Kürzung der Fördergebiete dazu führen, daß in einer Reihe von Förderregionen die gesteckten*

*Förderziele nicht erreicht werden können. Eine Kürzung muß sich vor allem vor dem Hintergrund der allgemeinen Wachstumsraten realisieren lassen.*

- d) Die Europaminister/-innen und -senatoren sprechen sich für eine verstärkte grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit im Rahmen der Heranführungsstrategie aus und halten eine Berücksichtigung in den weiteren Verhandlungen für erforderlich.
- e) Institutionelle Reformen

Die Europaminister/-innen und -senatoren weisen darauf hin, daß eine Lösung der noch offenen Fragen der institutionellen Reform zügig erreicht werden muß.

## **5. Finanzbeziehungen der EU mit den Mitgliedstaaten**

- a) Die Europaminister/-innen und -senatoren verweisen darauf, daß die nötige Neuordnung des EU-Finanzierungssystems die Finanzierung des Gemeinschaftshaushaltes unter den Bedingungen der Osterweiterung sicherstellen und gleichzeitig den Bemühungen aller Mitgliedstaaten um Haushaltskonsolidierung sowie dem Anliegen einer gerechten Lastenverteilung Rechnung tragen muß. Sie begrüßen daher den Vorschlag, die Eigenmittelobergrenze in Höhe von 1,27 % des BSP beizubehalten.

Vor dem Hintergrund der finanziellen Belastung der nationalen Haushalte ist die Ausschöpfung der Eigenmittelobergrenze über den für 1999 geplanten Stand von 1,22% (2002-2006) nicht erstrebenswert.

Baden-Württemberg und Bayern legen Vorbehalt gegen diesen Satz ein. Sie würden folgende Formulierung bevorzugen:

*Vor dem Hintergrund der finanziellen Belastung der nationalen Haushalte ist die Ausschöpfung der Eigenmittelobergrenze bis zum Beitritt der neuen Mitgliedstaaten über den derzeitigen Stand von 1,17% (1997) nicht erstrebenswert.*

Auf diese Weise wird der Spielraum geschaffen, um innerhalb der für 1999 bereits gültigen Obergrenze auf den Beitritt neuer Mitgliedstaaten besser vorbereitet zu sein.

Baden-Württemberg, Bayern, Bremen und Sachsen legen Vorbehalt gegen diesen Absatz ein. Sie würden folgende Formulierung bevorzugen:

*Nur mit einem strikten Sparkurs unabhängig von etwaigen Wachstumsraten wird die EU ihrer finanzpolitischen Verantwortung gerecht und in die Lage versetzt, die*

*kommenden Aufgaben zu schultern. Deshalb ist eine Aufstockung des EU-Haushalts von heute bis zum Jahr 2006 um 35% (Zahlungsermächtigungen) nicht hinnehmbar. Damit würden die Mittel - bereits inflationsbereinigt - um knapp 60 Mrd. DM steigen. Das hätte bei dem gegenwärtigen Finanzierungssystem eine Erhöhung der Zahlungen Deutschlands von 44 Mrd. DM im Jahr 1997 auf circa 60 Mrd. DM im Jahr 2006 zur Folge.*

*Zum Vergleich: Nach der deutschen mittelfristigen Finanzplanung soll der Bundeshaushalt zwischen 1998-2001 real sinken, während die Kommission für diesen Zeitraum eine Aufstockung um 14% vorsieht.*

- b) Die Europaminister/-innen und -senatoren halten an ihrer Auffassung fest, daß die gegenwärtige Verteilung der Finanzlasten in der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland netto zu einer im Vergleich mit anderen wohlhabenden Mitgliedstaaten überdurchschnittlichen Belastung führt.

Die Europaminister/-innen und -senatoren betonen, daß die nötige Neuordnung der EU-Finanzierung auf der Grundlage einer getrennten Überprüfung der Einnahmen und Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts erfolgen sollte. Bei einer Überprüfung des geltenden Eigenmittelsystems verweisen sie darauf, daß die Bundesrepublik Deutschland mit einem Anteil von 28,3% an den Einzahlungen im Jahre (1996) annähernd entsprechend ihrem Anteil am gemeinschaftlichen BSP (1996: 28,05% ) belastet ist.

Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen legen Vorbehalt gegen diesen Absatz ein. Sie würden folgende Formulierung bevorzugen:

*Vor diesem Hintergrund sprechen sie sich gegen die in der Agenda 2000 geäußerten Auffassung der Europäischen Kommission aus, im Bezugszeitraum 2000 bis 2006 am geltenden Finanzierungssystem festzuhalten. Die Europaminister/-innen und -senatoren treten statt dessen für eine Überprüfung des geltenden Finanzierungssystems ein. Grundlage der Überprüfung muß eine getrennte Analyse der Einnahmen und Ausgaben im Gemeinschaftshaushalt sein. Ziel für die Neuordnung des Eigenmittelsystems muß es sein, für den neuen Bezugszeitraum einen Finanzierungsschlüssel festzulegen, der zu gerechteren Lastenteilung unter den wohlhabenden Mitgliedstaaten führt. Hierbei ist der von der FMK vorgeschlagene Wohlstandsindikator „Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards“ ein Maßstab.*

Auf der Ausgabenseite können Wohlstandskriterien jedoch nicht die ausschlaggebende Rolle spielen. Die Ausgabenentwicklung ist das Ergebnis politischer Vorgaben.

Die Europaminister/-innen und -senatoren stellen fest, daß sich der hohe Nettosaldo der Bundesrepublik Deutschland vor allem aus den relativ geringen Rückflüssen im Agrarbereich im Verhältnis zu anderen wohlhabenden Staaten ergibt. Zur Strukturpolitik,



die einen Anteil von rund 35% am EG-Haushalt hat, stellen sie fest, daß Deutschland insbesondere aufgrund der schwierigen Lage in den neuen Ländern nach Spanien gegenwärtig mit einem Anteil von etwa 13 Prozent der Mittel zweitgrößter Empfänger Europäischer Strukturmittel ist.

Baden-Württemberg, Bayern, Bremen und Sachsen legen Vorbehalt gegen diesen Absatz an.

Sie sind deshalb der Überzeugung, daß der Schlüssel zu einer relativen finanziellen Entlastung der Bundesrepublik Deutschland in der Rückführung der Agrarausgaben am EG-Haushalt liegt, die 1997 einen Anteil von 46 % am Gemeinschaftshaushalt hatten. Das setzt materielle Änderungen in der gemeinsamen Agrarpolitik voraus, die allerdings nicht dazu führen dürfen, daß die Existenz der verschiedenen Formen der bäuerlichen Betriebe in Frage gestellt wird.

Baden-Württemberg, Bayern, Bremen und Niedersachsen legen Vorbehalt gegen diesen Absatz an.

Um gleichwohl eine gerechtere Lastenteilung zu erreichen, muß nach Auffassung der Europaminister/-innen und -senatoren ein nachträglicher Korrekturmechanismus zwischen den wohlhabenderen Mitgliedstaaten erreicht werden.

Die Europaminister/-innen und -senatoren geben im übrigen zu bedenken, daß bei der Beurteilung des hohen Nettosalos der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt werden sollte, daß die Sicherheits- und Wohlstandsgewinne Deutschlands, die sich aus der Integration, einschließlich ihrer finanziellen Konsequenzen ergeben, durch Nettosalobetrachtungen nicht bezifferbar sind.

Baden-Württemberg, Bayern, Bremen und Sachsen legen Vorbehalt gegen diesen Absatz an.

6. Die Europaminister/-innen und -senatoren bitten das Vorsitz führende Land, diesen Beschluß dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz zu übermitteln.

**ANHANG****BERICHT DER LÄNDEROFFENEN ARBEITSGRUPPE  
DER EUROPAMINISTERKONFERENZ  
ZUR  
„AGENDA 2000“****Gegenüberstellung der Vorschläge der Europäischen Kommission  
in der „Agenda 2000“ zu den Positionen der deutschen Länder****Einführung**

Am 16. Juli 1997 stellte die Europäische Kommission ihre Mitteilung „Agenda 2000“ in Straßburg vor. Das Paket umfaßt zwei Bände: Band I trägt den Titel „Eine stärkere und erweiterte Union“, Band II „Intensivierung der Heranführungsstrategie“. Mit der Vorstellung der „Agenda 2000“ ist die Kommission dem Ersuchen des Europäischen Rates von Madrid (Dezember 1995) nachgekommen, einerseits Stellungnahmen zu den eingegangenen Beitrittsgesuchen auszuarbeiten und ein Gesamtkonzept über die Erweiterung der Europäischen Union vorzulegen, und andererseits eine eingehende Analyse des Finanzierungssystems der EU durchzuführen. Die „Agenda 2000“, die ein Kompendium der zur Lösung der in der EU anstehenden Fragen ist, zeigt die Perspektiven für die Fortentwicklung der Politiken der EU und ihre Erweiterung auf. Die Mitteilung der Kommission ist damit ein weiterer wichtiger Schritt zur Erweiterung und zur Stärkung der Politiken der Union.

Die Kommission versteht die „Agenda 2000“ als ein „in sich geschlossenes Konzept“, um einen Komplex von vielschichtigen und miteinander zusammenhängenden Fragen und Herausforderungen aufzugreifen. Die Fortsetzung der Agrarreform und die Reform der Strukturpolitik stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der künftigen Finanzierung der Union sowie ihrer geplanten Erweiterung. In ihrer Mitteilung zeigt die Kommission ein interdependentes Verhältnis zwischen Reformen und Erweiterung auf. Angesichts einer bereits auf 15 Mitgliedstaaten erweiterten Union ist die Notwendigkeit einer Reform der EU frühzeitig erkannt worden. Ziel der „Agenda 2000“ ist es, die Handlungsfähigkeit der Union nach Innen und Außen unter besonderer Berücksichtigung ihrer Erweiterung nach 2000 sicherzustellen.

Die Vorschläge der Kommission in der „Agenda 2000“ müssen in den kommenden Monaten in unterschiedlichen Verfahren in den zuständigen Gremien behandelt werden:

- Über die Reform der Strukturfonds wird in Rechtsetzungsverfahren für Verordnungen entschieden, die vom Rat zum Teil einstimmig, zum Teil mit Mehrheit beschlossen werden. Zunächst muß die Kommission die in der Agenda 2000 festgelegten Eckpunkte konkretisieren.
- Die Reform der Agrarpolitik wird ebenfalls in förmlichen Rechtsetzungsverfahren, zum Teil in besonderen Verfahrensformen (Erlaß von Ausführungsbestimmungen) umgesetzt; in der Regel gilt die qualifizierte Mehrheit.
- Über die Staaten, mit denen Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden, entscheidet nach Anhörung des Europäischen Parlaments der Europäische Rat voraussichtlich im Dezember in Luxemburg.
- Über den Finanzrahmen, d.h. die „finanzielle Vorausschau 2000-2006“, entscheidet ebenfalls der Europäische Rat, spätestens im zweiten Halbjahr 1998. Da es sich nicht um einen formellen Rechtsakt handelt, ist ein Verfahren nicht vorgeschrieben. Wegen der Mitentscheidungsbefugnis des Europäischen Parlaments über die jährlichen Haushalte wird aber das Einvernehmen mit dem EP herbeigeführt.

Nach dem erfolgreichen Abschluß der Regierungskonferenz zur Reform der EU erreicht die EU damit eine wichtige Etappe zur Verwirklichung der Agenda 2000.

### **I. Reform der Strukturpolitik**

Die Europäische Kommission geht bei ihren Ausführungen über die Zukunft der europäischen Struktur- und Regionalpolitik vom Fortbestand der diesbezüglichen Vertragsgrundlagen und der Aufrechterhaltung der politischen Priorität zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts aus. Sie stimmt in diesem allgemein akzeptierten Ansatz mit den „gemeinsamen Zielvorstellungen der Länder für die Neuordnung der europäischen Strukturpolitik“ (EMK-Beschluß vom 27.2.1997, MPK-Beschluß vom 20.3.1997) überein.

## **A. Finanzieller Rahmen**

### **1. Vorschläge der Agenda**

Die Agenda 2000 geht im Hinblick auf die künftige Finanzierung der Strukturpolitik der Gemeinschaft davon aus, daß der Anteil der Strukturfonds am sich steigernden Bruttonettoprodukt der EU (0,46%) ausreichen wird, um im Zeitraum 2000-2006 sowohl die Strukturpolitik im Bereich der jetzigen 15er Gemeinschaft (230 Mrd. ECU), als auch in den neuen Mitgliedstaaten (38 Mrd. ECU) und die Hilfen zur Vorbereitung des Beitritts (7 Mrd. ECU) zu finanzieren.

Die Kommission schlägt eine Erhöhung der Mittel für Strukturpolitik um 30 Mrd. ECU in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten und um 45 Mrd. ECU für die Osterweiterung vor. Die Ausgabenzuwächse sollen sich aus der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage des BSP durch Wachstum (angenommen werden 2,5% pro Jahr) und Erweiterung ergeben.

Die Ausgaben für die 15 gegenwärtigen Mitgliedstaaten sollen ab 2002 jährlich um ca. 1 Mrd. ECU sinken und für die neuen Mitgliedstaaten von anfangs 3,6 Mrd. ECU in Schritten von jährlich ca. 2 Mrd. ECU auf 11,6 Mrd. ECU im Jahr 2006 steigen. Damit wird die jährliche Ausstattung mit Strukturfondsmitteln im Bereich der jetzigen 15er Gemeinschaft von 31,4 Mrd. ECU im Jahr 1999 auf ca. 30 Mrd. ECU im Jahresdurchschnitt 2000-2006 zurückgeführt.

Das Verhältnis der Mittelaufteilung zwischen den gegenwärtigen und den Beitrittsstaaten beträgt im Jahr 2006 drei Viertel zu einem Viertel, im gesamten Förderzeitraum vier Fünftel zu einem Fünftel. Zur Berücksichtigung der Absorptionfähigkeit übersteigen die Gesamtübertragungen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds 4% des Bruttoinlandsproduktes des jeweiligen Mitgliedstaates nicht.

Die Ausstattung der Gemeinschaftsinitiativen soll von 9% der Gesamtmittel auf 5% reduziert werden. Zur Vergabe an Regionen, die besonders erfolgreich Strukturpolitik betrieben haben, werden 10% der Mittel bis zur Halbzeit des Förderzeitraums

einbehalten. Weitere ein Prozent stehen für die Förderung von innovativen Maßnahmen unabhängig von einer Zielgebietskulisse zur Verfügung.

Bei der Aufteilung der Mittel auf die Ziele sollen - etwa - zwei Drittel der Mittel für die Ziel-1-Regionen aufgewendet werden. Zur weiteren Aufteilung der übrigen Mittel wird nichts gesagt.

Der Kohäsionsfonds soll mit einer Ausstattung von 20,3 Mrd. ECU beibehalten und zur Unterstützung von Umweltschutz und Verkehrsinfrastrukturprojekten in allen - auch den künftigen - Mitgliedstaaten mit einem BIP von weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnittes genutzt werden.

## **2. Haltung der Länder**

Der EMK-Beschluß vom 27.2.1997 und der MPK-Beschluß vom 20.3.1997 gehen davon aus, daß die künftige Strukturpolitik der EU im Rahmen der Eigenmittelobergrenze von 1,27% BSP zu finanzieren sein wird, wobei der geltende Anteil der Strukturfonds (0,46% des BSP) ebenfalls unverändert bleiben soll.

Die MPK spricht sich in ihrem Beschluß vom 20.3.1997 zur Reform der Strukturpolitik für eine „konsequente Politik der Haushaltskonsolidierung“ aus. Da die Obergrenze des Gemeinschaftshaushaltes zur Zeit nicht ausgeschöpft werde, könne der „finanzielle Spielraum für die künftige Herausforderung der EU genutzt werden“. In diesem Zusammenhang solle auch der Kohäsionsfonds überprüft werden.

Die MPK spricht sich für die Konzentration der Strukturförderung auf die besonders benachteiligten Gebiete aus. Allerdings solle „angemessen den Interessen anderer vom Strukturwandel besonders betroffener Regionen Rechnung getragen werden“.

In ihrem Beschluß vom 24.1.1996 fordert die EMK eine Analyse der Ausgabenentwicklung des Gemeinschaftshaushaltes. Dabei sei zu prüfen, ob deren Volumen und Struktur den aktuellen und künftigen sachpolitischen Erfordernissen der EU und ihren übergreifenden Integrationszielen gerecht werden.

## **3. Wertung**

In ihren Ansätzen zur Finanzierung der Strukturpolitik hält die Kommission die auch von den Ländern geforderten Obergrenzen ein.

Unterhalb dieser Obergrenze schlägt die Kommission eine Erhöhung der Gesamtmittel für die gegenwärtigen Mitgliedstaaten im Förderzeitraum vor. Ab dem Jahr 2002 sollen die jährlichen Mittel jedoch um je 3% sinken.

Die MPK hat sich für eine Haushaltskonsolidierung ausgesprochen. Als finanziellen Spielraum betrachtet sie in erster Linie die nicht ausgeschöpfte Obergrenze des Gemeinschaftshaushalts. Die Kommission setzt auf eine Steigerung der verfügbaren Mittel als Folge der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch das Wirtschaftswachstum.

Die Erhöhung der Gesamtmittel verbunden mit der Konzentration der Zielgebiete kann auch in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Übergangsregelungen zu einer noch nicht im einzelnen bezifferbaren Steigerung der Mittel bei bestimmten Empfängern führen.

Der von den Ländern geforderten Überprüfung des Kohäsionsfonds wird im Kommissionsdokument nur unzureichend Rechnung getragen. Die von der Kommission vorgeschlagene generelle Ausrichtung auf alte und neue Mitgliedstaaten mit einem BIP unter 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts kommt einer Neuorientierung des Fonds gleich. Die vorgesehene finanzielle Ausstattung des Fonds liegt in der bisherigen Relation von ca. 10% der Strukturfondsmittel.

Aus deutscher Sicht bestand bei der Schaffung des Kohäsionsfonds ein Konsens, daß diese den strukturschwächeren Mitgliedstaaten die Vorbereitung zum Eintritt in die dritte Stufe der WWU erleichtert werden sollte. Treten nunmehr Staaten in die WWU ein, entfällt dieser Zweck und die Forderung müßte entfallen.

## **B. Fördergebiete**

### **1. Vorschläge der Agenda**

Die Kommission schlägt vor, die bisher sieben Ziele auf drei Ziele zu beschränken und den Anteil der in Fördergebieten lebenden Bevölkerung von 51% auf ca. 35-40% zu reduzieren. Im einzelnen sollen die neuen Ziele wie folgt strukturiert werden:

- a) Das neue Ziel 1 soll Regionen umfassen, deren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner 75% des EU-Durchschnitts unterschreitet. Damit deckt sich dieses Ziel weitgehend mit dem früheren Ziel 1. Wie bisher sollen etwa zwei Drittel aller Strukturfondsmittel auf diese Regionen konzentriert werden. Für den Umfang der Unterstützung soll die „sehr hohe Arbeitslosigkeit“ zusätzliches Kriterium sein.

Übergangsmaßnahmen („Phasing out“) seien für die aus der bisherigen Ziel-1-Förderung herausfallenden Regionen vorzusehen. Gebiete in äußerster Randlage und Gebiete im hohen Norden mit geringer Bevölkerungsdichte (bisher Ziel 6) sollen ebenfalls mit Sonderregelungen unter Ziel 1 gefördert werden.

- b) Das neue Ziel 2 soll die wirtschaftliche und soziale Umstellung fördern und Gebiete umfassen, die vom Wandel im Industrie-, Dienstleistungs- oder Fischereisektor betroffen sind. Eine genauere Abgrenzung wird nicht vorgenommen. Umfaßt werden jedenfalls die Gebiete mit Strukturwandel, der ländliche Raum, Fischerei, Krisengebiete und Problemviertel in Städten, also auch die alten Ziel 2- und Ziel 5b-Gebiete. Bei der Fördergebietskulisse sollen etwa ein Fünftel der EU-Bevölkerung umfaßt werden. Ein besonderes Kriterium bei der Abgrenzung soll die Höhe der Arbeitslosigkeit sein. Für aus der Förderung künftig herausfallende Gebiete sollen Übergangsmaßnahmen vorgesehen werden.

Aus den Vorschlägen geht im Hinblick auf den ländlichen Raum allerdings nicht eindeutig hervor, ob die frühere 5b-Förderung nunmehr nur noch horizontal aus dem EAGFL-Garantie (Fonds der Agrarpolitik) finanziert oder zusätzlich als eigenes Fördergebiet in Ziel 2 beibehalten wird.

- c) Das neue Ziel 3 soll Ausbildungs-, Berufs- und Beschäftigungssysteme anpassen und modernisieren helfen. Es faßt die alten Ziele 3 und 4 zusammen. Schwerpunkte sollen der Beschäftigungszugang, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, das lebenslange Lernen und die Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen sein.

Anstelle der bisher 13 Gemeinschaftsinitiativen sollen künftig nur noch die Bereiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Entwicklung des ländlichen Raums und die Humanressourcen gefördert werden. Die Förderung von Pilotvorhaben soll beibehalten und eine Reserve von 10% zur Halbzeit des Förderzeitraums an erfolgreichste Regionen vergeben werden.

## **2. Haltung der Länder**

In ihrem Beschluß vom 20.3.1997 hält die MPK eine „deutliche Konzentration der Strukturfondsinvestitionen“ für notwendig. Die vorgegebenen Förderkriterien, insbesondere bei der 75%-Schwelle für die Ziel 1-Gebiete sollen strikt eingehalten werden.

Notwendig erscheint der MPK eine Konzentration auf wenige geographische und fachlich orientierte Ziele, insbesondere Überwindung des Entwicklungsrückstandes, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Hilfe beim industriellen, militärisch-zivilen und landwirtschaftlichen Strukturwandel. Überschneidungen von Fonds und Zielen sollen möglichst vermieden werden.

Die Gemeinschaftsinitiativen sollten künftig für Bereiche in Betracht kommen, die nicht bereits im Rahmen der Zielförderung abgedeckt werden.

## **3. Wertung**

Die Reduzierung der Ziele entspricht den Intentionen des MPK-Beschlusses, ebenso wie die Beibehaltung der Ziel-1-Förderung mit dem 75%-Kriterium.

Das neue Ziel 2 erfaßt im wesentlichen die Bereiche, die nach den Vorstellungen der MPK gefördert werden soll. Allerdings bleibt die von der MPK problematisierte Überschneidung von Fonds und Zielen erhalten. Aufgrund der Allgemeinheit der Aussagen zu Ziel 2 ist eine detaillierte Einschätzung der Vorschläge der Kommission nicht möglich. Es wird bereits jetzt deutlich, daß innerhalb des neuen Ziels 2 zwischen den Strukturproblemen der Industriegebiete, dem ländlichen Raum, den städtischen Problemen usw. hinsichtlich der Abgrenzungskriterien und Fördertatbestände zu differenzieren sein wird.



Im Interesse der von Länderseite geforderten Haushaltskonsolidierung wäre darauf zu achten, daß es sich bei den Übergangsregelungen nur um zeitlich eng befristete Maßnahmen mit deutlich degressiver Finanzausstattung handeln kann, die das Auslaufen der Förderung abfedern, wenn andernfalls die Erfolge der bisherigen Förderung gefährdet wären.

Das Ziel der Reduzierung der Zahl der Gemeinschaftsinitiativen wird von der MPK geteilt. Der neue Zuschnitt hilft, die von der MPK konkretisierte Überlagerung mit der Zielförderung abzubauen.

## **C. Durchführung der Strukturpolitik**

### **1. Vorschläge der Agenda**

Bei der Durchführung der Strukturpolitik will die Kommission an dem Verfahren der mehrjährigen „Programmierung“ und an dem „Prinzip der Partnerschaft“ festhalten. Die Kommission geht aber davon aus, daß die Effizienz der Strukturfonds durch Konzentration, Vereinfachung der Verwaltung und flexiblere, dezentrale Durchführung erhöht und das Kosten-/Nutzen-Verhältnis der Interventionen verbessert werden kann.

Als wesentliche Neuerung wird herausgestellt, daß es künftig nur noch ein mehrjähriges Programm für jede Ziel-1- oder Ziel-2-Region geben soll. Im Falle des horizontalen Zieles 3 soll ein einziges nationales Programm oder ein Bündel von mehreren Regionalprogrammen erstellt werden. Gleichzeitig wird an die Mitgliedstaaten die Forderung nach Dezentralisierung der Verwaltung und nach Einrichtung geeigneter Verwaltungs-, Bewertungs- und Kontrollsysteme erhoben, die von der Kommission überwacht werden sollen.

Als weitere Möglichkeit der Effizienzsteigerung wird der Rückgriff auf Zinsvergütungen, Bürgschaften, Beteiligung am Risikokapital u.a. Beteiligungen erwähnt, für die eine bessere Zusammenarbeit zwischen EIB, EIF und den Strukturfonds eine unerläßliche Voraussetzung sei.

Die Kofinanzierungssätze werden nicht angesprochen.

### **2. Haltung der Länder**

Die MPK befürwortet die geltenden Grundsätze (Konzentration des Mitteleinsatzes, Partnerschaft, Additionalität sowie dezentrale Planung und Durchführung der Programme) der Strukturförderung, weist aber in ihrem Beschluß auf „gravierende und vielfältige Probleme“ im Umgang mit den bestehenden Grundsätzen hin. Europäische Strukturpolitik habe entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die unterschiedlichen Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten und Regionen und deren Verwaltungshoheit zu respektieren.

Sie fordert eine Stärkung der „Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und Regionen, insbesondere bei der Auswahl der für ihre Gebiete am besten geeigneten Maßnahmen“. Die materielle und finanzielle Abwicklung der Aktion müsse weitgehend „in die Verantwortung der Regionen“ gestellt werden. Der Verwaltungsaufwand im Förder- und Kontrollverfahren müsse verringert werden. Das bisherige Verfahren der Finanzkontrollen, das in erster Linie auf die Anwendung innerstaatlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften abstellt, soll beibehalten werden.

Den Mitgliedstaaten und Regionen soll freigestellt sein, die Strukturfondsmittel in geeigneten Fällen auf Darlehensbasis zu vergeben. Die Kofinanzierungssätze sollen von derzeit 85% auf 50% abgesenkt werden (außer Ziel-1-Gebiete).

### **3. Wertung**

Das Ziel der Kommission, die Befugnisse der Behörden klar abzugrenzen und die Verwaltung der Mittel zu dezentralisieren, kommt den Vorstellungen der MPK entgegen. Konkretisierungen dieses Ziels durch die Kommission bleiben abzuwarten.

Demgegenüber strebt die Kommission keine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten und Regionen an, sondern will es bei der gemeinsamen Festlegung der Entwicklungs- und Interventionsprioritäten belassen. Die Dezentralisierung, die die Kommission anstrebt, bezieht sich auf die Verwaltung der Mittel.

Während die MPK eine Beibehaltung des Verfahrens der Finanzkontrolle befürwortet, will die Kommission die Bewertungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten ihrerseits kontrollieren und systematisch die Verwendung der Strukturfondsmittel selbst überwachen.

Bei den von der Kommission erwähnten Neuerungen im Programmierungsverfahren wird darauf zu achten sein, daß es sich im Endeffekt auch wirklich um eine Stärkung der nationalen und regionalen Zuständigkeiten sowie eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes und nicht nur um eine formale Zusammenlegung der bisher in Regionalentwicklungsplänen, Förderkonzepten und operationellen Programmen enthaltenen Daten, Schwerpunkte und Projekte handelt. Insbesondere läßt das Kommissionsdokument Aussagen zur besseren Koordinierung der Fonds auf Kommissionsseite, einschließlich der Entwicklung einheitlicher bzw. kompatibler Verwaltungs- und Abrechnungsverfahren, vermissen, ohne die der Einsatz der Fonds mit einem Programm auf regionaler Ebene zu erheblichem Mehraufwand führen kann, wie die von Länderseite kritisierten „Multifondsprogramme“ zeigten.

MPK wie Kommission sprechen sich für den Rückgriff auf weitere Interventionsformen aus. Während jedoch die MPK auch die Vergabe von Strukturfondsmitteln durch die Mitgliedstaaten und Regionen auf Darlehensbasis für möglich hält, nennt die Kommission diese Alternative nicht. Eine Senkung der Kofinanzierungssätze erwägt die Kommission ebenfalls nicht.

## **D. Strukturpolitik und Beihilfenkontrolle**

### **1. Vorschläge der Agenda**

Nach Auffassung der Kommission müssen die Vergabe staatlicher Beihilfen streng überwacht, die Vorschriften vereinfacht und die Durchsetzungsstrukturen modernisiert werden. Je weiter die Integration voranschreite, desto wichtiger sei die strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln. Weitere generelle Ausführungen zu diesem Thema, zu dem die Kommission in anderem Zusammenhang Vorschläge gemacht hat, enthält die Agenda nicht.

Im Bereich des neuen Zieles 1 fordert die Kommission die vollständige Übereinstimmung mit den Regionen, die von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 92 Abs. 3 Buchstabe a EGV gefördert werden.

Auch das Ziel 2 soll zu einer Gebietsaufteilung führen, die möglichst kohärent mit den Gebieten ist, die von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 92 Abs. 3 Buchstabe c EGV gefördert werden. Detaillierte Vorschläge zur Beihilfenkontrolle sind nicht Gegenstand der Agenda, wurden von der Kommission aber in separaten Dokumenten (Beihilferahmenentwürfen) vorgelegt und werden in den dafür zuständigen Ratsgruppen derzeit verhandelt.

## **2. Haltung der Länder**

Den engen Zusammenhang zwischen der Beihilfenkontrolle und der Strukturpolitik, der dem MPK-Beschluß vom 20.3.1997 zugrunde liegt, sieht die Kommission nicht.

Die Länder fordern auf der Grundlage des geltenden EG-Vertrages „die Gewährleistung des notwendigen eigenständigen Handlungsspielraums innerhalb fester Kriterien“. Sie müssen weiterhin die Möglichkeit haben, „zwingend erforderliche Fördermaßnahmen zu verwirklichen“ und streben eine Erhöhung des Schwellenwerts bei der De-minimis-Regel, eine großzügigere Gestaltung der Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, ein praktikables Verfahren für die Gewährung von Bürgschaften sowie eine Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren aus.

## **3. Wertung**

Die Kommission will an der strengen Beihilfenkontrolle festhalten. Änderungen wie von der MPK vorgeschlagen, sind nicht Gegenstand der Agenda 2000.

Im Rahmen der in verschiedenen Gremien geführten Verhandlungen wird darauf zu achten sein, daß über die von den europäischen Strukturfonds abgedeckte Förderkulisse hinaus noch Spielraum für eine nationale Regional- und Strukturpolitik verbleibt.

## **II. Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)**

### **A. Ziele der GAP**

#### **1. Vorschläge der Agenda**

Die 1992 begonnen Agrarreformen sollen vor allem durch weitere Verlagerungen von der Preisstützung hin zu Direktzahlungen fortgeführt werden. Längerfristig sollen die Gemeinschaftspreise an die Weltmarktpreise angeglichen werden.

Im einzelnen verfolgt die Europäische Kommission mit ihren Vorschlägen folgende Ziele:

- bessere Wettbewerbsfähigkeit auf dem Binnenmarkt und auf den Weltmärkten, damit die Erzeuger in der EU von der positiven Entwicklung des Weltmarktes profitieren können;
- Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität als grundlegende Verpflichtungen gegenüber den Verbrauchern;
- Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die in der Landwirtschaft tätigen Personen und Förderung der Stabilität der landwirtschaftlichen Einkommen;
- Einbeziehung von Umweltzielen in die GAP;
- Schaffung alternativer Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Landwirte und ihre Familien;
- Vereinfachung der EU-Rechtsvorschriften und Dezentralisierung der Durchführungspolitik mit breiterem Spielraum für die Mitgliedstaaten und die Regionen.

## **2. Haltung der Länder**

Die AMK hat bereits mit Beschluß vom 13.-15.09.1995 eine Reduzierung der Regelungsdichte und Aufgabengebiete entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip gefördert.

Darüber hinaus hat die AMK mit Beschluß vom 28.02.1997 ihre Forderungen zur Agrarreform im Rahmen der „Gemeinsamen Zielvorstellungen der Länder für die Neuordnung der europäischen Strukturpolitik, der Beihilfenkontrolle und der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU“ dargelegt.

Diese Forderungen sind Bestandteil des Beschlusses der MPK vom 20.03.1997 geworden. Die MPK fordert darin, daß die EU-Agrarpolitik ihre Handlungsfähigkeit behalten und ihren Gestaltungsspielraum unter Berücksichtigung des

Subsidiaritätsprinzips weiter entwickeln können muß. Nach Ansicht der MPK benötigt die EU im Interesse einer nachhaltigen und sozialverträglichen europäischen Landwirtschaft langfristige agrarpolitische Handlungsmöglichkeiten. Eine Verwaltungsvereinfachung sei notwendig. Die Kompetenz der gemeinschaftlichen Agrarpolitik solle sich auf folgende Bereiche beziehen:

- die Mitgestaltung des internationalen Handels,
- die Sicherung des Außenschutzes,
- das Funktionieren des Binnenmarktes (Markt- und Preispolitik)
- die Rahmenkompetenz für die ergänzende Einkommenspolitik, die Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik sowie den innergemeinschaftlichen Wettbewerb,
- die Gewährleistung der Ernährungssicherheit,
- die Bewahrung und Verbesserung der Umweltsituation, insbesondere der Harmonisierung der Umweltstandards und
- den Verbraucherschutz, den Tierschutz sowie Qualitäts-, Herstellungs-, Bezeichnungs- und Vermarktungsstandards.

### **3. Wertung**

Die Europäische Kommission verfolgt mit ihrem Vorschlägen zur GAP erklärtermaßen die Steigerung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft. Insoweit stimmen die Vorstellungen der Kommission mit der Haltung der Länder überein.

Eine Übereinstimmung in den Zielvorstellungen zwischen Kommission und Ländern ist auch in weiteren Bereichen festzustellen.

Dies gilt u. a. für die von der Kommission angestrebte Vereinfachung der Vorschriften und Dezentralisierung der Durchführung. Vergleichbare Ansätze sind ebenfalls im Bereich des Verbraucherschutzes und einer stärkeren Einbeziehung des Umweltschutzes in die Landwirtschaft festzustellen.

## **B. Reformbereiche**

### **1. Vorschläge der Agenda**

Die Agenda enthält für den Agrarbereich folgende wesentliche Reformvorschläge:

a) Pflanzlicher Sektor:

- Absenkung des Interventionspreises für Getreide in einem einzigen Schritt (2000) um 20% von derzeit 119,19 ECU/t auf 95,35 ECU/t
- Festsetzung einer nicht erzeugnisgebundenen (einheitlichen) flächenbezogenen Ausgleichszahlung von 66 ECU/t
- Bindung der einheitlichen Flächenprämie an die Preisentwicklung
- die obligatorische Flächenstillegung entfällt; freiwillige Flächenstillegung ist zulässig; besondere Stilllegungen werden abgeschafft
- Silogetreide (insbesondere Silomais) wird von der Regelung ausgeschlossen
- für Eiweißpflanzen wird eine zusätzliche Beihilfe in Höhe von 6,5 ECU/t festgesetzt

b) Rindfleischsektor:

- Absenkung des Stützpreisniveaus zwischen den Jahren 2000 und 2002 um 30% von derzeit 2780 ECU/t auf 1950 ECU/t
- als Kompensation höhere Einkommensbeihilfen pro Tier:
 

Mutterkühe	215 ECU	(bisher 145 ECU)
Bullen	368 ECU	(bisher 135 ECU)
Ochsen	232 ECU	(bisher 109 ECU)
Milchkühe	70 ECU	(bisher 0 ECU)

c) Milchregelung:

- Verlängerung der Quotenregelung bis 2006
- Vereinfachung und flexiblere Gestaltung der Gemeinsamen Marktorganisation
- Absenkung des Interventionspreises um 10%
- Einführung einer Prämie je Milchkuh von 145 ECU als Ausgleich für die Preissenkung (zusammen mit der Tierprämie auf dem Rindfleischsektor insgesamt 215 ECU je Milchkuh)

d) Differenzierung und monetäre Obergrenzen:

- Einführung betriebsbezogener monetärer Obergrenzen für alle direkten Einkommenszahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisationen (nach offiziellen Angaben 120.000 ECU je Betrieb und Jahr; entspricht einer Betriebsgröße von ca. 375 ha);
- Ermächtigung an die Mitgliedstaaten, nach gemeinsam vereinbarten Vorschriften Differenzierungskriterien festzulegen, ohne daß damit Renationalisierungstendenzen das Wort geredet werden soll.

## **2. Haltung der Länder**

Die MPK hat mit Beschluß vom 20.03.1997 gefordert, daß die regionalen Prämien gesamt beträge erhalten bleiben. Das System direkter Einkommenszahlungen solle beibehalten werden. Vor dem Hintergrund einer notwendigen Verwaltungsvereinfachung solle die Option geprüft werden, das bestehende System direkter Einkommensübertragungen

- durch die Einführung einer nicht produktgebundenen, aggregierten Bewirtschaftungsprämie anstelle der bisher gewährten, stark differenzierten Flächen- und Tierprämien zu vereinfachen und
- durch ökologische, strukturelle, soziale Kriterien zu ergänzen.

## **3. Wertung**

Nach ersten Berechnungen werden die im pflanzlichen Sektor, in der Rindfleisch- und in der Milchproduktion vorgesehenen Senkungen der Interventionspreise durch die von der Kommission vorgeschlagenen direkten Ausgleichszahlungen nicht in vollem Umfang ausgeglichen. Daher dürfte es zu Einkommensverlusten bei den deutschen Landwirten kommen.

Darüber hinaus würden sich diese Einkommensverluste bei großen Unternehmen durch die Einführung einer monetären Obergrenze noch erhöhen. Eine solche Regelung würde die zu wesentlichen Teilen genossenschaftlich strukturierte Landwirtschaft in den neuen Ländern in besonderem Maße treffen.

Beide Vorschläge widersprechen damit der Forderung der MPK nach einer Einhaltung der regionalen Prämien gesamt beträge.



## **C. Finanzieller Rahmen**

### **1. Vorschläge der Agenda**

Die Agrarausgaben sollen unter Beibehaltung der bisherigen Finanzleitlinie für den Agrarbereich bestritten werden. Das bedeutet, daß sich die Agrarausgaben um höchstens 74% der Steigerung des Bruttosozialprodukts (BSP) erhöhen dürfen.

Die Europäische Kommission setzt dabei folgende zusätzliche Ausgaben im Rahmen der Agrarausgaben an, die aus den bestehenden Finanzmitteln gedeckt werden sollen:

- Nettoausgaben für die Weiterführung der GAP-Reform 2000-2006: 4 Mrd. ECU;
- Ausgaben für neue Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und in der Fischerei: 1,9 bis 2,1 Mrd. ECU jährlich;
- zusätzliche Ausgaben im Zusammenhang mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten:
  - vor dem Beitritt:
    - Hilfe für Vorbereitungsmaßnahmen in den Beitrittsländern: 0,5 Mrd. ECU jährlich;
  - nach dem Beitritt:
    - beitrittsbedingte Mehrausgaben in der Agrarpolitik: zwischen 1,7 Mrd. ECU und 3,9 Mrd. ECU jährlich.

### **2. Haltung der Länder**

Die MPK hat in ihrem Beschluß vom 20.03.1997 gefordert, im Interesse des ländlichen Raums, der Landwirtschaft und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen die erforderlichen Finanzmittel auch weiterhin bereitzustellen. Die Mittel der EU für die Landwirtschaft müssen nach Ansicht der MPK künftig effizienter, transparenter und zielgenauer eingesetzt werden, um schrittweise notwendige Einsparungen des EU-Haushalts zu erzielen, ohne den im Kern erforderlichen Umfang der Hilfsmaßnahmen für die Landwirtschaft substantiell zu beschränken.

### **3. Wertung**

Die Kommission will durch die Reform der GAP und die Erweiterung bedingten Mehrausgaben im Agrarbereich im Rahmen der bestehenden Finanzleitlinie decken.

Die erforderlichen zusätzlichen Mittel sollen dabei - wie in anderen Politikbereichen - vor allem durch das angenommene Wirtschaftswachstum und die dadurch bedingte Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zur Verfügung stehen.

Die MPK fordert dagegen eine effizientere, transparentere und zielgenauere Einsetzung der Mittel, um so schrittweise zu Einsparungen zu kommen und dadurch den EU-Haushalt zu entlasten, ohne den im Kern erforderlichen Umfang der Hilfsmaßnahmen für die Landwirtschaft substantiell zu beschränken.

### Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich in den Vorstellungen von Europäischer Kommission und Ländern zu den Zielen der Agrarreform Übereinstimmungen erkennen. Hinsichtlich der Umsetzung dieser Zielvorstellungen in konkrete Reformansätze sind jedoch erhebliche Unterschiede festzustellen. Dies gilt insbesondere für die Einführung einer monetären Obergrenze.

## **III. Erweiterung**

### **A. Vorschläge der Kommission**

#### **1. Ausgangslage**

Im Dezember 1995 bekräftigte der Europäische Rat in Madrid, binnen 6 Monaten nach Abschluß der Regierungskonferenz (von Amsterdam) über die Aufnahme der Verhandlungen mit beitrittswilligen Ländern verhandeln zu wollen. Zur Vorbereitung sollte die Kommission Stellungnahmen zu den Beitrittsgesuchen ausarbeiten, wie jetzt mit der „Agenda 2000“ geschehen.

Hierbei geht die Kommission zunächst von den Kopenhagener Kriterien (ER von Juni 1993) aus:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;

- Eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union stand zu halten,
- Die Übernahme der aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen einschließlich der Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.

Ein weiterer nicht minder relevanter Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, daß der strukturierte Dialog in der jetzt bevorstehenden Phase des Beitrittsprozesses nicht mehr angemessen erscheint (vgl. Bd. I, S. 68).

## 2. Strategie für die Erweiterung

### a) Beitrittsverhandlungen

Für die von der Kommission für gemeinschaftstauglich befundenen Länder (Polen, Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien, Estland und Zypern) sieht die „Agenda 2000“ die konkrete Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vor. Im Rahmen dieser Beitrittsverhandlungen sollen die Bewerber darauf vorbereitet werden, folgende Grundsätze vom Zeitpunkt des Beitritts an anzuwenden:

- Übernahme der sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Rechte und Pflichten auf der Grundlage des zum Zeitpunkt des Beitritts bestehenden *acquis*;
- Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung, insbesondere im Bereich des Binnenmarktes, des *acquis* vom Beitritt an.

Dabei besteht die Möglichkeit zur Vereinbarung von Übergangsmaßnahmen - nicht aber Ausnahmeregelungen - in besonders gerechtfertigten Fällen, wie etwa in den Bereichen Integration in den Agrarmarkt, Umweltnormen, nukleare Sicherheitsstandards, Freizügigkeit für Arbeitnehmer sowie Strukturförderung (Vereinbarung einer maximalen Obergrenze).

Während der Phase der Beitrittsverhandlungen werden die Fortschritte der Kandidaten bei der Übernahme des *acquis* und anderer Vorbereitungen regelmäßig überprüft; hierüber erstattet die Kommission jährlich Berichte. Hierbei betont die Kommission ausdrücklich, *"daß ein Beschluß zur gleichzeitigen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den erwähnten Ländern nicht bedeutet, daß die*

*Verhandlungen auch gleichzeitig abgeschlossen werden. Wann die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen werden, wird zum großen Teil davon abhängen, ob die weiteren Leistungen, die in den einzelnen Stellungnahmen von jedem beitrittswilligen Land verlangt werden, vollbracht werden" (Bd. I, S. 75).*

Einen Sonderfall stellt Zypern dar. Nach dem bislang mehrfach vom Europäischen Rat bestätigten Zeitplan sollen Beitrittsverhandlungen 6 Monate nach Abschluß der Regierungskonferenz mit der (griechischen) Republik Zypern begonnen werden, unabhängig vom Stand der Entwicklungen im Dialog mit Nordzypern.

#### b) Intensivierung der Heranführungsstrategie

Die Heranführungsstrategie soll für alle Bewerberländer intensiviert werden, unabhängig davon, in welchem Stand des Beitrittsprozesses diese sich befinden. Hierbei beabsichtigt die Kommission, das Konzept des strukturierten Dialoges zu Gunsten bilateraler Erörterungen mit den jeweiligen Bewerberländern aufzugeben. Bei länderübergreifenden Beitrittsfragen sieht die „Agenda 2000“ vor, einen ad hoc-Dialog zwischen Vorsitz, Kommission und den zehn MOEL aufzunehmen. Darüber hinaus werden folgende Maßnahmen zur Vorbereitung eines Beitrittes in dieser Vorbeitrittsphase vorgesehen:

- **Heranführungshilfe:**

Zusätzlich zu dem PHARE-Programm wird ab dem Jahr 2000 eine "Heranführungshilfe" in Höhe von 1,5 Mrd. ECU (500 Mio. ECU für die Agrarförderungen sowie 1 Mrd. ECU für die Strukturförderung) vorgesehen;

- **Beitrittspartnerschaften:**

Hierdurch sollen alle Mittel und Instrumente zur Vorbereitung des Beitrittes gebündelt werden, insbesondere sollen Zeitrahmen für die Anwendung des *acquis* sowie die dazu notwendigen Unterstützungsmaßnahmen der Gemeinschaft vereinbart werden.

- **Teilnahme an den Gemeinschaftsprogrammen und Mechanismen zur Anwendung des *acquis*:**

Durch die fortschreitende Einbeziehung der MOEL soll deren Fähigkeit zum Umgang mit dem Recht und den Verfahren der Gemeinschaft verbessert werden.

### c) Die Europakonferenz

In der Europakonferenz sollen die Mitgliedstaaten der Union sowie "*alle europäischen Länder, die für einen Beitritt in Frage kommen und über ein Assoziationsabkommen mit der Union verbunden sind*" (Bd. I, S. 72) in einem jährlichen Dialog über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres zusammenkommen.

## 3. Beitrittsfähigkeit der Union

### a) Institutionelle Reformen

Nur am Rande werden in der „Agenda 2000“ die für eine Erweiterung erforderlichen institutionelle Reformen der Union behandelt.

Zunächst wird die politische Entscheidung über eine Reform der Stimmengewichtung im Rat "*geraume Zeit vor dem Jahr 2000*" angemahnt (Bd. I, S. 6).

Des Weiteren wird in Anlehnung an Artikel 2 des Protokolls zum Vertrag von Amsterdam "über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union" die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz zur tiefgreifenden Reform der Organe und zur generellen Einführung der qualifizierten Mehrheit "*möglichst bald nach der Jahrtausendwende*" (Bd. I, a.a.O.) gefordert.

Ausdrücklich offen gelassen werden die administrativen Belastungen für die Institutionen der Union - insbesondere die Sprachenfrage - im Zuge der Erweiterung (Bd. II, S. 71).

### b) Finanzrahmen

Sehr viel intensiver befaßt sich die „Agenda 2000“ hingegen mit den finanziellen Auswirkungen einer Erweiterung der Union und den hierdurch erforderlichen Anpassungen im Haushaltswesen der Union.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Annahme der Kommission, *"daß die erste Erweiterungsrunde ungefähr zur Hälfte des von der neuen Finanziellen Vorausschau abgedeckten Zeitraums (2000 - 2006) stattfinden wird"* (Bd. I, S. 79).

Hierbei wird unterstellt, daß trotz beitriffsbedingter Mehrausgaben in allen Politikbereichen der Union die Eigenmittelobergrenze von 1,27 % des BSP im neuen Finanzrahmen nicht verändert werden braucht. Berücksichtigt ist dabei auch die durch ein geschätztes Wirtschaftswachstum von 2,5 % (Union der 15) jährlich sich ergebende Erhöhung der Mittel um 20 Mrd. ECU. Die Kommission gibt aber unumwunden zu, daß *"die Realentwicklung der für die derzeitigen Mitgliedstaaten verfügbaren Mittel angesichts der begrenzten Beitragskapazität der Beitrittsländer nach der Erweiterung unweigerlich hinter den Veränderungsraten des BIP der Union herhinken"* wird (Bd. II, S. 67).

Folgende spezifische Anpassungen werden vorgesehen:

- **Agrarausgaben:**

Unter den Prämissen der Durchführung der von der Kommission vorgeschlagenen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie des Ausschlusses der Beitrittsländer *"während einer gewissen Zeit nach dem Beitritt"* (Bd. II, S. 67) von den Ausgleichszahlungen, dürfte die Agrarleitlinie ausreichen, um die erweiterungsbedingten Zusatzkosten wie Marktinterventionen und ergänzende Maßnahmen zu finanzieren.

- **Strukturausgaben:**

Unter der Voraussetzung, daß das geltende Strukturhilfensystem wegen der fehlenden Absorptionsfähigkeit nur schrittweise auf die Beitrittsländer angewandt werden kann, sollen die 1999 zur Verfügung stehenden Mittel (0,46 % des BSP) nach den Vorstellungen der Kommission auch weiterhin ausreichen, wobei *"die Gesamthöhe der strukturpolitischen Interventionen in den heutigen Mitgliedstaaten nur geringfügig berührt würde"* (Bd. II, S. 67). Im neuen Finanzrahmen sind rund 210 Mrd. ECU für die eigentlichen Strukturfonds, 20 Mrd. ECU für den Kohäsionsfonds sowie 45 Mrd. ECU für die Beitrittsländer vorgesehen (jeweils zu konstanten Preisen von 1997). Aus letztgenanntem Betrag sollen jährlich 1 Mrd. ECU für die Beitrittskandidaten reserviert werden, die, ähnlich der Zielrichtung des Kohäsionsfonds, zur Anpassung an die

Infrastrukturnormen der Gemeinschaft (insbesondere Verkehr und Umwelt) dienen sollen. Darüber hinaus haben beigetretene Länder Anspruch auf Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds, soweit sie die Voraussetzungen erfüllen.

- **Sonstige Ausgabenkategorien:**

Bei den sonstigen internen Politikbereichen (z.B. Forschung und Entwicklung, allgemeine und berufliche Bildung, Transeuropäische Netze, Sozialpolitik, Umwelt usw.) geht die Kommission von einer *"Progression im Verhältnis zum BSP der Beitrittsländer"* aus (Bd. I, S. 84). Dennoch soll eine Konzentration der Mittel auf eine begrenzte Zahl von Programmen erfolgen, wobei der europäische Mehrwert erwiesen sein muß.

Bei den externen Politikbereichen geht die Kommission von einem Wachstum der Finanzmittel im Verhältnis zum BSP der derzeitigen Mitgliedstaaten aus, wobei mit jedem Beitritt mehr Mittel für die internationale Zusammenarbeit (insbesondere mit den TACIS-Ländern, den Mittelmeerländern und der Türkei) sowie für humanitäre Hilfe zur Verfügung stünden.

## **B. Haltung der Länder (einschl. Bundesrat)**

### **1. Bundesrat**

In seinem Beschluß vom 15.12.95 (BR-Drs. 667/95 - Beschluß, wortgleich mit dem Beschluß vom 31.03.1995 - BR-Drs. 169/95 - Beschluß) hielt der Bundesrat *'eine deutliche Vertiefung des europäischen Einigungsprozesses durch institutionelle Reformen und eine klarere Kompetenzabgrenzung für dringend erforderlich, um*  
[...]

*- mit diesen Reformen zugleich die Voraussetzungen für die baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit assoziierten mittel- und osteuropäischen Reformstaaten zu schaffen".*

Im einzelnen wurde - ohne direkten Bezug zur Osterweiterung - gefordert, daß Mehrheitsentscheidungen zur Regel (mit sog. "doppelter Mehrheit") und daß eine Obergrenze für die Zahl der Mitglieder der Kommission sowie eine Stärkung ihrer politischen Leitungsfunktion festgelegt werden sollten. Schließlich sollte die

Zusammenarbeit über EU-Außengrenzen hinweg im Rahmen der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit gefördert werden.

## **2. Ministerpräsidentenkonferenz (MPK)**

In ihrem Beschluß vom 20.03.1997 forderte die MPK, das Programm PHARE zur Unterstützung der Beitrittskandidaten in der Heranführungsphase an die Verfahrensregelungen und Förderkriterien der Strukturfonds (als sog. "Vorbeitrittsfonds") anzupassen. Gleichzeitig wurde jedoch darauf hingewiesen, daß

*"Die Integration von MOE-Staaten nach ihrem Beitritt zur EU in die Strukturförderung sollte mit einer geeigneten Übergangsregelung erfolgen. Bei einer Bemessung der entsprechenden Finanzmittel, die im Rahmen der geltenden Eigenmittelobergrenze zur Verfügung zu stellen sind, ist die Absorptionsfähigkeit der MOE-Staaten zu berücksichtigen".*

## **3. Europaministerkonferenz (EMK)**

Seit 1993 hat sich die EMK wiederholt mit der Osterweiterung befaßt. Folgende Gesichtspunkte wurden hierbei herausgestellt:

### a) Osterweiterung

Die EMK hat in praktisch jedem einschlägigen Beschluß betont, wie wichtig die Osterweiterung für das europäische Einigungswerk ist.

Die besondere Bedeutung der Osterweiterung wurde am 16.02.95 dahingehend präzisiert, daß die Europaminister/-innen und -senatoren *"betonen, daß die Beziehungen zu den Staaten Mittel- und Osteuropas aufgrund der Beitrittsperspektive in die Europäische Union eine andere Qualität haben als die Beziehungen zu außereuropäischen Anrainerstaaten".*

Am 25.06.97 stellt die Europaministerkonferenz fest, *"daß mit dem Abschluß der Regierungskonferenz der Weg zur Osterweiterung freigemacht wurde..."*.

### b) Beitrittskandidaten



Auf der EMK vom 25.02.93 wurde beschlossen, den Beitritt *"zunächst Polens, Ungarns, der Tschechischen und der Slowakischen Republik"* anzustreben, wobei in Protokollerklärungen Sachsen-Anhalt noch Bulgarien und Rumänien, Nordrhein-Westfalen darüber hinaus noch die baltischen Staaten aufgenommen wissen wollten.

c) Institutionelle Reformen der Union

Auf der EMK vom 25.02.93 wurde die Bundesregierung. aufgefordert, *"auf eine Reform der Institutionen und Arbeitsweisen der Gemeinschaft hinzuwirken mit dem Ziel, sie auch nach einer Erweiterung um zusätzliche Mitglieder handlungsfähig zu erhalten"*.

Am 1./2.09.94 befürwortete die EMK die *"schnellstmögliche Einbeziehung aller assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie in die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres innerhalb der EU"*. Dies wurde am 16.02.95 sowie am 10./11.10.96 bekräftigt.

Am 16.02.95 ist die Europaministerkonferenz *"der Auffassung, daß der Beginn der Beitrittsverhandlungen nicht von einem bestimmten Ergebnis der Regierungskonferenz 1996 abhängig gemacht werden darf. Außerdem ist eine Reform der Politik der Europäischen Union, insbesondere der gemeinschaftlichen Struktur- und Regionalpolitik sowie der Agrarpolitik unerlässlich"*.

Auf der 17. EMK am 25.06.97 wird bedauert, daß die *"Vereinbarungen (von Amsterdam) im institutionellen Bereich zu Kommission und Rat deutlich hinter den deutschen Wünschen zurück"* bleiben. *"Sie werden auch den Erwartungen im Hinblick auf die in Aussicht genommene Erweiterung der EU nicht gerecht"*. Gleichzeitig wird aber die *"Bundesregierung aufgefordert, auf eine Lösung der noch offenen Fragen der institutionellen Reform zügig hinzuwirken"*.

d) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Am 16./17.09.93 stellten die Europaminister/- innen und -senatoren fest, *"daß durch die bisherige grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit der Länder*

*mit den mittel-, ost- und südosteuropäischen Staaten ein wichtiger Beitrag zum Aufbau von demokratischen und marktwirtschaftlichen Strukturen geleistet wird".* Diese Beziehungen sollten intensiviert werden (4. EMK).

Diese *"wichtige integrationsfördernde Funktion"* der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde auf der 6. EMK am 24.03.94, auf der 9. EMK am 16.02.95 sowie auf der 14. EMK am 10./11.96 (*"Vorreiterfunktion der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit"*) bekräftigt.

e) Voraussetzungen für den Beitritt

Die 4. EMK stellte den Beitritt der MOEL im direkten Zusammenhang mit den Kopenhagener Kriterien.

f) Beitrittsstrategie

Am 7./8.06.94 forderten die Europaminister/-innen und -senatoren die folgenden *"Maßnahmen mit dem Ziel der Verwirklichung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes"*:

- Die Ausweitung der Ursprungskumulierung;
- Die Beteiligung der MOEL am Gemeinschaftsprogrammen (so auch am 24.01.96 auf der 12. EMK).

Des weiteren hielten sie *"die Schaffung einer eigenständigen Haushaltlinie zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der EU-Staaten mit den MOEL"* unter Orientierung an den Kriterien von INTERREG-II für erforderlich.

g) Finanzen

Auf der EMK vom 24.01.96 wurde eine *"Analyse der Ausgaben des Gemeinschaftshaushaltes"* für erforderlich erachtet. Dabei sollte geprüft werden, *"ob deren Volumen und Struktur den aktuellen und künftigen sachpolitischen Erfordernissen der Europäischen Union und ihren übergreifenden Integrationszielen gerecht werden"*.

### C. Bewertung

In weiten Teilen entsprechen die Vorschläge der Kommission bezüglich der Erweiterung der Union den Forderungen der Länder in diesem Bereich.

So sind sowohl die direkte Anlehnung an die Kopenhagener Kriterien als *conditio sine qua non* für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, als auch der Grundsatz der Einzelverhandlungen, die Übernahme des *acquis* vom Beitritt an sowie die Eigenmittelobergrenze von 1,27 % übereinstimmend postuliert worden.

Unbedenklich ist dabei, daß die Kommission - im Gegensatz zur EMK - Slowenien und Estland zu den Beitrittskandidaten zählt, mit denen zuerst konkret über einen Beitritt verhandelt werden soll, die Slowakei aber ausläßt. Insoweit muß anerkannt werden, daß sich die politische und wirtschaftliche Lage in den einzelnen Ländern seit dem EMK-Beschluß vom 25.02.93 verändert hat. Wichtig ist aber, daß kein Kandidat ausgelassen wird, sondern eine Politik der verschiedenen Geschwindigkeiten mit dem Ziel des Beitritts aller verfolgt wird.

Durch die eher beiläufige Erwähnung der Beziehungen zu den Mittelmeeranrainerstaaten wird auch die von der EMK am 16.02.95 festgestellte "andere Qualität" der Erweiterung implizit von der Kommission anerkannt.

Auch bezüglich der inhaltlichen Grundlinien der Beitritte besteht Übereinstimmung. So findet sich die Forderung der MPK nach Berücksichtigung der Absorptionsfähigkeit der Kandidaten in den Vorschlägen der Kommission zur Strukturförderung wieder. Die Forderung der MPK nach einem "Vorbeitrittsfonds" aus PHARE-Mitteln wird nicht erfüllt. Dafür sieht der Vorschlag der Kommission die Bereitstellung einer "Heranführungshilfe" in Höhe von jährlich 1,5 Mrd. ECU "zusätzlich zu dem PHARE-Programm" vor.

In der Heranführungsstrategie der Kommission hat die Forderung der EMK nach verstärkter Zusammenarbeit in den Bereichen Innen und Justiz sowie Außen- und Sicherheitspolitik mit der sog. "Europakonferenz" Eingang gefunden. Hier wird aber darauf zu achten sein, daß diese nicht - wie beim strukturierten Dialog geschehen - zu einem Forum allgemeiner Erklärungen wird, sondern effektiv in den Willensbildungsprozeß eingebunden wird. Es empfiehlt sich daher, die Europakonferenzen mit den von der Kommission im Rahmen der Beitrittspartnerschaften vorgesehenen multilateralen ad hoc-Dialogen zu verknüpfen.

Auch die Forderung der EMK nach Beteiligung der MOEL an den Gemeinschaftsprogrammen soll nach den Darlegungen der Kommission progressiv erfüllt werden.

Keine Erwähnung fand die von der EMK mehrfach herausgestellte besondere Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die Heranführungsstrategie. Dies ist um so verwunderlicher, als mit Ausnahme Zyperns alle von der Kommission für die erste Beitrittsrunde vorgesehenen Kandidaten gemeinsame Grenzen (Estland nur Wassergrenzen) mit der Europäischen Union haben.

Die Notwendigkeit institutioneller Reformen der Union wurde entsprechend den Ergebnissen der Regierungskonferenz von Amsterdam aufgenommen. Aus Sicht der Länder ist zu begrüßen, daß die Stimmengewichtung im Rat alsbald geklärt werden soll. Unerklärlich ist hingegen, warum mit der Regierungskonferenz zur Reform der Organe bis "*möglichst bald nach der Jahrtausendwende*" gewartet werden soll. Hier besteht die Gefahr einer verhängnisvollen Verknüpfung mit der Endphase der Beitrittsverhandlungen, die letztlich zu Lasten der Beitrittskandidaten gehen dürfte. Vielmehr sollte gefordert werden, daß die Ergebnisse dieser Regierungskonferenz "*möglichst bald nach der Jahrtausendwende*" vorliegen.

Schließlich wäre es für die Beitrittsverhandlungen von Vorteil, möglichst bald zu wissen, welche Bestimmungen des Vertrages über die Montanunion und des dazugehörigen *acquis* über den Zeitpunkt des Auslaufens des EGKS-Vertrages Mitte 2002 hinaus Bestand haben sollen.

#### **IV. Neuer Finanzrahmen**

##### **A. Entwicklung der EU-Ausgaben**

###### **1. Vorschläge der Agenda**

Die Kommission schlägt vor, die Eigenmittelobergrenze einem Anteil von 1,27% des gemeinschaftlichen BSP unverändert zu belassen. Dabei erwartet sie eine Steigerung des BSP von insgesamt 24% (unter Einbeziehung der ersten Beitritte) im Bezugszeitraum. Die tatsächlichen Ausgaben (Verpflichtungsermächtigungen), die derzeit deutlich unterhalb der Eigenmittelobergrenze liegen, sollen von 2000-2006 um

real 17% angehoben werden. Um Unwägbarkeiten des Wirtschaftswachstums in der neuen Finanzperiode ausgleichen zu können, wird die Eigenmittelobergrenze nur bis zu einer Höhe von 1,24% für 2000 und 2001 bzw. 1,22% für die Folgejahre ausgelastet.

Der Gesamtumfang der Zahlungsermächtigungen, der 1998 bei 84,7 Mrd. ECU liegen soll (Haushaltsvorentwurf der Kommission), wird nach dem neuen Finanzrahmen für 2006 ein Betrag von 111,4 Mrd. ECU (in Preisen von 1997) aufweisen.

Von der Mittelerrhöhung von 26,7 Mrd. ECU bis zum Jahr 2006 sollen die neuen Mitgliedstaaten 18,7 Mrd. ECU erhalten. Die Gesamtmittel für alle Haushaltsrubriken sollen - auch in den Jahren vor dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten - ansteigen.

## **2. Haltung der Länder**

In ihrem Beschluß vom 20.3.1997 spricht sich die MPK für eine Beibehaltung der geltenden Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BSP aus. Darüber hinaus fordert sie eine „konsequente Politik der Haushaltskonsolidierung“. Der finanzielle Spielraum unter der - gegenwärtig nicht ausgeschöpften - Obergrenze könne „für die künftigen Herausforderungen der EU“ genutzt werden.

Die EMK fordert in ihrem Beschluß vom 24.1.1996 eine „Analyse der Ausgaben des Gemeinschaftshaushaltes“ und die Prüfung, „ob deren Volumen und Struktur den aktuellen und künftigen sachpolitischen Erfordernissen der Europäischen Union und ihren übergreifenden Integrationszielen gerecht werden“.

## **3. Wertung**

Nach übereinstimmender Auffassung der Kommission und der Länder soll die Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BSP nicht angehoben werden.

Die EU-Ausgaben sollen unterhalb dieses Plafonds weiter ansteigen, nicht nur im Hinblick auf die Erweiterung, sondern auch für die Politiken in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten. In dem Gesamtfinanzrahmen wurden Einsparungen nicht vorgeschlagen.

## **B. Eigenmittelsystem**

## 1. Vorschläge der Agenda

Die Kommission beabsichtigt keine Änderung des gegenwärtigen Finanzierungssystems. Für den im Laufe des Jahres 1998 vorzulegenden Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems kommt die Kommission schon jetzt zu der „vorläufigen Schlußfolgerung“, daß „ausreichende Finanzmittel“ garantiert sind und „keine gewichtigen Gründe für eine baldige Änderung des geltenden Systems“ vorliegen.

Erst wenn die derzeitige Obergrenze nicht ausreichen sollte, „könnte eine grundlegende Reform vorgesehen werden“. Auch wenn sich die Nettosalen entsprechend den Erwartungen bei Aushandlung des derzeitigen Eigenmittelbeschlusses entwickelt hätten, sei „in einigen Mitgliedstaaten in Folge dieser Tendenz sowie niedrigere Rückflüsse im Agrarbereich eine Haushaltsposition entstanden, die im Bezug auf die Nettofinanzbelastung als nicht zumutbar empfunden wird“.

## 2. Haltung der Länder

Die EMK stellt in ihrem Beschluß vom 24.1.1996 fest, „daß die gegenwärtige Verteilung der Finanzlasten in der EU für die Bundesrepublik Deutschland zu einer im Vergleich mit anderen wohlhabenden Mitgliedstaaten überdurchschnittlichen Belastung führt“. Die MPK und die FMK forderten in ihren Beschlüssen vom 24.9.1995, 14.12.1995 und 13.6.1996 eine „gerechtigkeitsorientierte Wertung“. Ähnlich äußerte sich die WMK vom 2./3.5.1996.

Die FMK hat der MPK am 13.6.1997 eine Analyse der Finanzbeziehungen vorgelegt. In den Schlußfolgerungen wird „zum Zwecke der Korrektur der Fehlentwicklung“ eine Neuordnung der Finanzbeziehungen gefordert. Dabei müsse das künftige Finanzsystem im Ergebnis dazu führen, daß „Be- und Entlastungen der einzelnen Mitgliedstaaten nach ihrem relativen Wohlstand bemessen werden“. Für den Zeitraum von 1991-1995 berechnet die FMK einen Betrag von DM 14 Mrd., der im Jahresdurchschnitt zuviel geleistet wurde. In diesem Zeitraum habe Deutschland zwei Drittel der Nettoleistungen getragen, obwohl es beim Wohlstand nur einen Mittelplatz einnahm.

Die EMK ist der Auffassung, eine Analyse der Ausgaben des Gemeinschaftshaushaltes sei erforderlich. Dabei könnten Wohlstandskriterien nicht die ausschlaggebende Rolle spielen. Sie könnten nur dort zum Tragen kommen, wo dies für die Erreichung des politischen Ziels bewußt gewollt sei.

### **3. Wertung**

Die Kommission lehnt die von den Ländern geforderte Neuordnung des Finanzierungssystems grundsätzlich ab.