

Fachgebiet: Europäische Integration

***Der Weg Polens in die EU und die Auswirkungen des EU-Beitritts
mit besonderer Berücksichtigung der Integrationsbereiche
„Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Umsetzung der Freizügigkeit“***

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der

Philosophischen Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität

zu

Münster (Westf.)

vorgelegt von

Martin Mattäus Stawowiak

aus Warschau

2004

Band I

Angaben zur mündlichen Prüfung (Rigorosum):

Am 03.02.2005 im Hauptfach Politikwissenschaft
(Prüfer: Prof. Dr. Woyke; Note: cum laude)

Am 03.02.2005 im Nebenfach Neuere u. Neueste Geschichte
(Prüfer: Prof. Dr. Pfister; Note: cum laude)

Am 04.02.2005 im Nebenfach Wirtschaftspolitik
(Prüfer: Prof. Dr. Krol; Note magna cum laude)

Gesamtprädikat der mündlichen Prüfung: cum laude

Gesamtprädikat der Promotion: cum laude

Diese Arbeit wäre ohne die Unterstützung seitens meiner Eltern und meiner Frau Eva nicht möglich gewesen. Ihnen gilt die Widmung.

Ich danke auch meinem Freund Dr. Patrick H. Daly für die wertvollen Hinweise und Ideen.

Inhaltsverzeichnis

Seite

Abkürzungsverzeichnis	VIII
Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	XI
1 Einleitung	1
1.1 Ziele und Schwerpunkte der Untersuchung	3
1.2 Gang der Untersuchung	4
1.3 Einschränkungen und Bedeutung der Untersuchung	7
2 Integrationsgebäude der EU – ausgewählte Pfeiler	8
2.1 Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP)	8
2.2 Gemeinsame Umweltpolitik	36
2.3 Freier Personenverkehr – „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“	52
3 EU-Osterweiterung um Polen	68
3.1 Aufbau und Prozess einer EU-Erweiterung	68
3.2 Besonderheiten der EU-Osterweiterung von 2004	71
3.3 Ausgewählte Problembereiche der EU Osterweiterung um Polen	75
3.3.1 Landwirtschaft	76
3.3.2 Umwelt	90
3.3.3 Freizügigkeit der Arbeitnehmer	93
3.4 Zusammenfassung und Überleitung	96
4 Vorbereitungen Polens auf die EU-Mitgliedschaft	98
4.1 Grundlagenbildung – Systemtransformation Polens nach 1989	98
4.1.1 Politische Systemtransformation	99
4.1.2 Wirtschaftliche Systemtransformation	103
4.1.3 Systemtransformation in der Landwirtschaft	107
4.1.4 Auswirkungen des <i>Balcerowicz</i> -Programms auf die polnische Landwirtschaft	109
4.2 Aufbauleistung – Allgemeine Annäherung und Anpassung an die EU	115
4.2.1 Indikatoren und Leitlinien der Anpassung	115
4.2.2 Grundlegende und allgemeingültige Maßnahmen der Anpassung	116
4.2.2.1 Rechtsangleichung	116
4.2.2.2 Grundlegende Dokumente	119
4.2.2.3 Vorbereitung auf den Empfang von EU-Transfers	122
4.2.3 Zusammenfassung und Überleitung	124
4.3 Sektorale Maßnahmen der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft	125
4.3.1 Landwirtschaft und Agrarpolitik - Entwicklung, Ziele und Maßnahmen	125
4.3.1.1 Einleitender Überblick – Grundsätzliche Leitlinien für die Ausrichtung der Agrarpolitik Polens	126
4.3.1.2 Interventionspolitik ab 1991	127
4.3.1.3 „Strategie für Polen“ 1994-1997	130
4.3.1.4 Nationale Integrationsstrategie von 1997	140
4.3.1.5 Nationales Programm zur Übernahme des <i>acquis</i> von 1998 - Mittelfristige Strategie für die Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete	143
4.3.1.6 Pakt für die Landwirtschaft 2000	148

Inhaltsverzeichnis

	Seite
4.3.1.7 Kohärente Strukturpolitik 1999 bis 2006	153
4.3.1.7.1 Sektoraler Operativer Plan „Umstrukturierung und Modernisierung des Nahrungsmittelsektors und Entwicklung des ländlichen Raums“ (SPO)	157
4.3.1.7.2 Plan für die Entwicklung des ländlichen Raums (PROW)	159
4.3.1.7.3 Aktivierungsprogramm für ländliche Gebiete (PAOW)	161
4.3.1.7.4 Programm zur Förderung hochwertiger Lebensmittel	162
4.3.1.8 Programme zur Privatisierung und Agrarflächenkonzentration	163
4.3.1.9 Programme zur Vorbereitung der „Zahl- und Durchführungsstellen“	167
4.3.1.10 Zusammenfassung und Folgerungen für die Landwirtschaft	171
4.3.2 Umwelt und Umweltpolitik - Entwicklung, Ziele und Maßnahmen	173
4.3.2.1 Problemfelder der Anpassung	176
4.3.2.1.1 Finanzen und Investitionskosten	176
4.3.2.1.2 Anpassungstempo und soziale Verträglichkeit	186
4.3.2.1.3 Anpassungsstrategie Polens in zwei Etappen	189
4.3.2.1.3.1 Rechtliche Durchsetzung der Anpassungsstrategie	190
4.3.2.1.3.2 Institutionelle Durchsetzung der Anpassungsstrategie	191
4.3.2.1.3.3 Weitere Teilnehmer des Umsetzungsprozesses	196
4.3.2.2 Erste Nationale Umweltpolitik von 1991 (PEP)	197
4.3.2.2.1 Prinzipien und Grundsätze der PEP	197
4.3.2.2.2 Organisation des Umweltschutzes in der PEP	198
4.3.2.2.3 Prioritäten und Ziele im Umweltschutz der PEP	198
4.3.2.2.4 Instrumente im Umweltschutz der PEP	200
4.3.2.3 Nationale Integrationsstrategie (NSI) von 1997	200
4.3.2.4 Nationales Programm zur Übernahme des <i>acquis</i> (NPPC) von 1998	202
4.3.2.5 Zweite Nationale Umweltpolitik von 2000 (PEPII)	204
4.3.2.5.1 Hintergrund der Entstehung der PEPII	204
4.3.2.5.2 Ziele der PEPII	205
4.3.2.5.2.1 Allgemeine Ziele	205
4.3.2.5.2.2 Ziele in Bezug auf die EU-Integration	206
4.3.2.5.3 Realisierung und Durchsetzung der PEPII	210
4.3.3 Vorbereitungen der Umsetzung der „Freizügigkeit“	211
4.3.3.1 Zugang zum polnischen Arbeitsmarkt	212
4.3.3.2 Gegenseitige Anerkennung von Diplomen und sonstigen Befähigungsnachweisen	215
4.3.3.3 Koordination der Systeme der sozialen Sicherung	220
4.4 Die Beitrittsvorbereitung und die Öffentliche Meinung	222
4.4.1 Trends 1991-2002	222
4.4.2 Die Reformbilanz aus der Sicht der Landwirte	224
4.4.3 Trendumkehr nach dem Kopenhagener Gipfel 2002 und das EU-Referendum in 2003	226
4.5 Zusammenfassung und Überleitung	230
5 Beitrittsvorbereitung und Heranführung Polens – die Rolle der EU	232
5.1 Die ersten Reaktionen der EG auf die Umbrüche in MOE an den Beispielen Deutschlands und Frankreichs	232
5.2 Motive der EG zur Transformationshilfe an MOE und der Faktor der geographischen Nähe	235

	Seite	
5.2.1	Positiv-Motivation	235
5.2.2	Negativ-Motivation	237
5.3	Das Handels- und Kooperationsabkommen von 1989	238
5.4	Das Europa-Abkommen von 1991 (EA)	240
5.4.1	Allgemeiner Aufbau, Ziele und die besondere Bedeutung des EA	242
5.4.2	Sektorale Bestimmungen und Umsetzung des EA	245
5.4.2.1	Liberalisierung des Handels zwischen Polen und der EU	245
5.4.2.2	Bestimmungen des EA im Agrarbereich	248
5.4.2.2.1	Umsetzung des Agrarpakets des EA	251
5.4.2.2.2	Das GATT-Abkommen der Uruguay-Runde und die Auswirkungen für Polen	254
5.4.2.2.3	Das EA-Zusatzprotokoll von 2001	257
5.4.2.2.4	Das EA-Zusatzprotokoll von 2003	259
5.4.2.3	Bestimmungen des EA zum Bereich „Umwelt“	260
5.4.2.3.1	Das EA-Zusatzprotokoll von 1995	262
5.4.2.3.2	Abkommen von 2001 über die Beteiligung Polens an der Europäischen Umweltagentur	263
5.4.2.4	Bestimmungen und Umsetzung des EA im Bereich „Freizügigkeit“	264
5.4.3	Zusammenfassung und Überleitung	269
5.5	Exkurs: <i>„Bittet, und es wird Euch gegeben werden; Sucht, und ihr werdet finden; Klopft an, und es wird Euch aufgetan werden“</i> [Mt. 7,7] – Das Drängen der MOEL auf ein politisches Commitment der EU“	272
5.5.1	Memorandum der Visegrád-Länder vom September 1992	272
5.5.2	Der sog. „Londoner Gipfel“ vom Oktober 1992	273
5.5.3	Der Europäische Rat von Edinburgh vom Dezember 1992	273
5.6	Die Formulierung der Beitrittskriterien - EU-Gipfel von Kopenhagen 1993	276
5.6.1	Politische, ökonomische und rechtliche Kriterien	276
5.6.2	Bewertung der Kriterien aus Sicht Polens	277
5.7	Die Heranführungsstrategie der EU – der EU-Gipfel von Essen 1994	279
5.7.1	Bestimmungen der Heranführungsstrategie zum Bereich „Landwirtschaft“	280
5.7.2	Bestimmungen der Heranführungsstrategie zum Bereich „Umwelt“	281
5.7.3	Bestimmungen der Heranführungsstrategie zum Bereich „Freizügigkeit“	283
5.7.4	Umsetzung der Heranführungsstrategie	284
5.7.5	Bedeutung der Heranführungsstrategie für Polen	285
5.8	Das Weißbuch von Cannes – der Europäische Rat von Cannes 1995	287
5.8.1	Bestimmungen des Weißbuchs zum Bereich „Landwirtschaft“	289
5.8.2	Bestimmungen des Weißbuchs zum Bereich „Umwelt“	294
5.8.3	Bestimmungen des Weißbuchs zum Bereich „Freizügigkeit“	295
5.8.4	Bedeutung des Weißbuchs für Polen	299
5.9	Agenda 2000 und die Stellungnahme der Kommission von 1997 (<i>Avis</i>) zum Beitrittsantrag Polens	301
5.9.1	Hintergrund und Entstehung des <i>Avis</i>	302
5.9.2	Gliederung und Inhalte des <i>Avis</i>	303
5.9.3	Schlussfolgerungen des <i>Avis</i> zum Bereich „Landwirtschaft“	304
5.9.4	Schlussfolgerungen des <i>Avis</i> zum Bereich „Umwelt“	305

5.9.5	Schlussfolgerungen des <i>Avis</i> zum Bereich „Freizügigkeit“	306
5.9.6	Schlussfolgerungen der Kommission bezüglich der Kopenhagener Beitrittskriterien	307
5.10	Einleitung des Beitrittsprozesses in 1998 – Der Rat von Luxemburg 1997	308
5.10.1	Intensivierte Heranführungsstrategie der EU	308
5.10.1.1	Abschluss von Beitrittspartnerschaften	309
5.10.1.2	Intensivierung der Heranführungshilfen	312
5.10.2	EU-Heranführungshilfen für Polen (1990-2005) in den ausgewählten Bereichen	313
5.10.2.1	PHARE	314
5.10.2.2	ISPA	325
5.10.2.3	SAPARD	329
5.11	Zusammenfassung und Überleitung	334
6	Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU	336
6.1	Aufbau, Rahmen und Verlauf der Verhandlungen	336
6.1.1	Screening	336
6.1.2	Formulierung und Abgabe von Verhandlungspositionen	338
6.1.3	Beitrittskonferenzen und Entwurf der Beitrittsakte	341
6.1.4	Politische Komplexität der Verhandlungen um die EU-Osterweiterung von 2004	343
6.2	Allgemeine Vorbereitung Polens auf die Beitrittsverhandlungen	345
6.2.1	Komitee für Europäische Integration (KIE)	345
6.2.2	Nationale Integrationsstrategie (NSI)	346
6.2.3	Interministerielle Arbeitsgruppe	347
6.2.4	Nationales Programm zur Übernahme des <i>acquis</i> (NPPC)	348
6.2.5	Intersektorale Konsultation – „Rat für Europäische Integration“	349
6.2.5.1	Europäisches Informationszentrum	349
6.2.5.2	Rat für Informationsstrategien	350
6.2.6	Elemente der Verhandlungsstrategie Polens	351
6.3	Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“	353
6.3.1	Verhandlungsposition Polens	353
6.3.1.1	Vorbereitung der Verhandlungsposition	353
6.3.1.1.1	Nationale Integrationsstrategie (NSI)	354
6.3.1.1.2	Komitee für Europäische Integration - Information des KIE-Sekretärs über die Vorbereitungen zu den Beitrittsverhandlungen	356
6.3.1.1.3	Screening	358
6.3.1.2	Synthese der Verhandlungspositionen Polens	362
6.3.1.2.1	Zeitrahmen für die Übernahme des <i>acquis</i> - die von Polen beantragten Übergangsperioden	364
6.3.1.2.2	Die umstrittenen Problembereiche der Verhandlungspositionen Polens	367
6.3.2	Gemeinsame Verhandlungsposition der EU – Inhalte und Determinanten	370
6.3.3	Ergebnisse der Verhandlungen im Kapitel „Landwirtschaft“	377
6.3.3.1	Finanzfragen	378
6.3.3.2	Produktionsquoten und Kontingentierungen	381
6.3.3.3	Veterinäre und phyto-sanitäre Angelegenheiten	383
6.3.4	Beurteilung der Verhandlungsergebnisse aus polnischer Sicht	384

Inhaltsverzeichnis

	Seite
6.4 Verhandlungskapitel „Umwelt“	386
6.4.1 Verhandlungsposition Polens	387
6.4.1.1 Vorbereitungen der Verhandlungsposition	387
6.4.1.1.1 Nationale Integrationsstrategie (NSI)	387
6.4.1.1.2 Komitee für Europäische Integration - Information des KIE-Sekretärs über die Vorbereitungen zu den Beitrittsverhandlungen	388
6.4.1.1.3 Screening	389
6.4.1.2 Verhandlungsposition vom Oktober 1999	390
6.4.1.2.1 Zeitrahmen für die Übernahme des <i>acquis</i> – die von Polen beantragten Übergangsperioden	390
6.4.1.2.2 Begründung der Beantragung der Übergangsperioden	393
6.4.1.2.3 Die von Polen vorgeschlagene Implementierungsstrategie des <i>acquis</i> in den Problembereichen	395
6.4.1.2.4 Inhaltliche Zuordnung der Übergangsperioden zu den Verhandlungsinhalten	396
6.4.1.3 Vervollständigte Verhandlungsposition vom Februar 2001	398
6.4.1.4 Geänderte Verhandlungsposition vom März 2001	400
6.4.1.5 Geänderte und endgültige Verhandlungsposition vom Juli 2001	402
6.4.2 Gemeinsame Verhandlungsposition der EU	404
6.4.3 Ergebnisse der Verhandlungen	406
6.4.3.1 Unterbereich „Wasserqualität“	407
6.4.3.2 Unterbereich „Abfallwirtschaft“	407
6.4.3.3 Unterbereich „Luftqualität“	408
6.4.3.4 Unterbereich „Strahlenschutz und nukleare Sicherheit“	409
6.4.3.5 Unterbereich „Bekämpfung industrieller Umweltbelastung und Risiko-Management“	409
6.5 Verhandlungskapitel „Freizügigkeit“	411
6.5.1 Verhandlungsposition Polens	412
6.5.1.1 Vorbereitungen der Verhandlungsposition	412
6.5.1.1.1 Nationale Integrationsstrategie (NSI)	412
6.5.1.1.2 Komitee für Europäische Integration - Information des KIE-Sekretärs über die Vorbereitungen zu den Beitrittsverhandlungen	414
6.5.1.1.3 Screening	415
6.5.1.2 Verhandlungsposition von 1999	417
6.5.1.2.1 Zeitrahmen für die Übernahme des <i>acquis</i>	417
6.5.1.2.2 Bestimmungen zum Unterbereich „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“	418
6.5.1.2.3 Vorbehalte	419
6.5.1.3 Angepasste Verhandlungsposition vom Februar 2001	420
6.5.1.4 Geänderte Verhandlungsposition vom November 2001	420
6.5.1.5 Geänderte und endgültige Verhandlungsposition vom 18. Dezember 2001	422
6.5.2 Gemeinsame Verhandlungsposition der EU – Inhalte und Determinanten	423
6.5.2.1 Antwort der EU vom Mai 2001 auf die VP Polens von 1999	425
6.5.2.2 Endgültige Verhandlungsposition der Union vom Juni 2001	427
6.5.3 Ergebnisse der Verhandlungen im Verhandlungskapitel „Freier Personenverkehr“	430
6.5.3.1 Unterbereich „Freizügigkeit von Arbeitnehmern“	430
6.5.3.2 Unterbereich „Gegenseitige Anerkennung von Arbeitsbefähigungsnachweisen“	433

	Seite
6.5.3.3 Unterbereich „Koordination der Systeme sozialer Sicherung“	434
6.5.4 Beurteilung der Ergebnisse aus polnischer Sicht	435
6.5.5 Zusammenfassung und Überleitung	435
7 Auswirkungen des EU-Beitritts auf Polen	438
7.1 Nutzen und Kosten für die polnische Landwirtschaft	440
7.1.1 Einleitender Überblick – polnische Landwirtschaft am Tage des Beitritts	440
7.1.2 Beitrittsvorteile und Nutzen	442
7.1.2.1 Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik	443
7.1.2.1.1 Direktzahlungen	444
7.1.2.1.2 Transfers zur Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete	452
7.1.2.1.3 Marktinterventionen der GAP	456
7.1.2.2 Schrankenloser Zugang zum EU-Markt	459
7.1.2.3 Quantitativ-monetäre Schätzung des Nutzens	462
7.1.3 Integrationskosten im Landwirtschaftssektor	464
7.1.3.1 Einleitender Überblick über die Kostenarten	464
7.1.3.2 Kostenträger und Höhe der Aufwendungen	468
7.1.3.2.1 Kosten in landwirtschaftlichen Betrieben	469
7.1.3.2.1.1 Kosten in Landwirtschaftsbetrieben mit tierischer Produktion	469
7.1.3.2.1.2 Kosten in Landwirtschaftsbetrieben mit Geflügelzucht	472
7.1.3.2.2 Kosten in den Industrien des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors	472
7.1.3.2.2.1 Kosten in der Fleischindustrie	472
7.1.3.2.2.2 Kosten in der Milchindustrie	474
7.1.3.2.2.3 Kosten in der Geflügelindustrie	476
7.1.3.2.3 Nachteile aus niedrigeren EU-Direktzahlungen	477
7.1.3.3 Quantitativ-monetäre Gesamtschätzung der Kosten	479
7.1.3.4 Zusammenfassung und Folgerungen für die Landwirtschaft	480
7.2 Nutzen und Kosten für den Integrationssektor „Umwelt“	482
7.2.1 Einleitender Überblick	482
7.2.2 Vorteile und Nutzen aus der Übernahme des Umwelt- <i>acquis</i>	484
7.2.2.1 Gesellschaftlicher Nutzen	484
7.2.2.1.1 Verbesserung der menschlichen Gesundheit	484
7.2.2.1.2 Steigerung der allgemeinen Lebensqualität	486
7.2.2.1.3 Aktive Einbindung der Gesellschaft in den Umweltschutz	486
7.2.2.2 Umweltnutzen	488
7.2.2.2.1 Verbessertes Umweltschutz	488
7.2.2.2.2 Verbesserung der Luftqualität	489
7.2.2.2.3 Verbesserung der Wasserqualität	489
7.2.2.2.4 Vorteile aus der Anwendung der Abfallrichtlinien	490
7.2.2.2.5 Vorteile aus der Anwendung der Richtlinien zur Begrenzung industrieller Verschmutzung und zur Umweltverträglichkeitsprüfung	491
7.2.2.2.6 Schutz von Umweltressourcen	492
7.2.2.2.7 Vorteile für Öko-Systeme und die biologische Mannigfaltigkeit	493

Inhaltsverzeichnis

Seite

7.2.2.3	Ökonomischer Nutzen	494
7.2.2.3.1	Steigerung der Wettbewerbsposition der Wirtschaft	494
7.2.2.3.2	Ankurbelung des Wirtschaftswachstums	496
7.2.2.3.3	Sozioökonomischer Nutzen	498
7.2.2.4	Zugang zu verstärkter EU-Unterstützung (Post-Accession Assistance)	499
7.2.2.5	Monetärer Wert des Nutzens	502
7.2.2.5.1	Jährlicher Gesamtnutzen	503
7.2.2.5.2	Pro-Kopf-Nutzen	505
7.2.2.5.3	Kumulierter Gesamtnutzen bis 2020	505
7.2.2.6	Zusammenfassung	506
7.2.3	Kosten der Übernahme des Umwelt- <i>acquis</i>	507
7.2.3.1	Qualitative Kostenanalyse	507
7.2.3.2	Quantitativ-Monetäre Kostenanalyse	508
7.2.4	Der Versuch einer Kosten-Nutzen-Bilanz	510
7.2.5	Zusammenfassung und Folgerungen für den Umweltsektor	513
7.3	Implikationen der Anwendung der „Freizügigkeit“	515
7.3.1	Einleitender Überblick – Stand der Freizügigkeit am Tage des EU-Beitritts Polens	515
7.3.2	Unterbereich „Aufenthaltsrecht“	517
7.3.3	Unterbereich „Zugang zu den EU-Arbeitsmärkten“	518
7.3.4	Unterbereich „Arbeitssuche“	519
7.3.5	Unterbereich „Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen“	519
7.3.6	Unterbereich „Koordination der Systeme sozialer Sicherung“	521
7.3.7	Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Migration	523
7.3.7.1	Migrationsdeterminanten (Push- and Pull-Faktoren)	524
7.3.7.2	Bisherige Erfahrungen mit der Migration innerhalb der EU	525
7.3.7.3	Prognosen zur Höhe der Migration im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung	528
7.3.7.4	Migration aus Polen in die EU-15	531
7.3.7.5	Migrationseffekte für Polen	533
7.3.7.5.1	Brain-Drain-Effekt“?	533
7.3.7.5.2	Volkswirtschaftlicher Migrationsnutzen	534
7.3.8	Einschätzung der Implikationen der Freizügigkeit für Polen anhand des Nicht-Beitrittsszenarios	535
7.3.9	Zusammenfassung und Folgerungen	537
8	Folgerungen und Ausblick	540
	Literatur- und Quellenverzeichnis	547
	Anhang	579
Anhang A:	Kalendarium des Integrationsprozesses Polens in die EU 1989 – 2003	579
A1	Assoziationsphase (September 98 – Februar 1994)	579
A2	Vorbereitungphase (Februar 1994 – Dezember 1997)	592
A3	Beitrittsphase (Dezember 1997 – Mai 2004)	604
Anhang B:	Strategie der EU für nachhaltige Entwicklung	656

Abkürzungsverzeichnis

<i>acquis</i>	<i>acquis communautaire</i>
ANR	Agencja Nieruchomości Rolnych [Agentur Landwirtschaftlicher Immobilien]
ARiMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa [Agentur für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft]
ARR	Agencja Rynku Rolnego [Agentur für den Agrarmarkt]
AWRSP	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa [Agentur des Landwirtschaftlichen Eigentums des Staatsschatzes]
AZ	Ausgleichszahlungen
CAFE	Clean Air for Europe
DBV	Deutscher Bauernverband
DM	Deutsche Mark
EA	Europa-Abkommen
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag
	Eigentums des Staatsschatzes]
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
GVMO	Genveränderte Mikroorganismen
GW	Gazeta Wyborcza
i.F.z.a.	„im Folgenden zitiert als“
KIE	Komitet Integracji Europejskiej [Komitee der Europäischen Integration]
KSLLE	Kohärente Strukturpolitik für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
LWK	Landwirtschaftskammern
MOE	Mittel- und Osteuropa
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
MOZ	Märkische Oderzeitung
NGO	Non Governmental Organization
NPPC	Narodowy Program Przygotowania Członkostwa [Nationales Programm zur Übernahme des <i>acquis</i>]
NSI	Narodowa Strategia Integracji [Nationale Integrationsstrategie]
PEPI	Pierwsza Polityka Ekologiczna Państwa [Erste Nationale Umweltpolitik Polens]
PEPII	Druga Polityka Ekologiczna Państwa [Zweite Nationale Umweltpolitik Polens]
PROW	Plan rozwoju obszarów wiejskich [Entwicklungsplan für ländliche Gebiete]
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza [Polnische Vereinigte Arbeiterpartei]
RGW	Rat Für Gegenseitige Hilfe
RP	Republik Polen
sog.	sogenannt
SPO	Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich [sektorales Operationsprogramm, „Restrukturierung und Modernisierung des Nahrungsmittelsektors und Entwicklung ländlicher Gebiete“]
UAP	Umweltaktionsprogramm
UKIE	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej [Amt des KIE]
WTO	World Trade Organization

Abbildungsverzeichnis

	Seite	
Abb. 1:	Produktivität der Arbeitskräfte (BWS in der Landwirtschaft pro Arbeitskraft in der Landwirtschaft) in den MOEL (EU=100)	85
Abb. 2:	Entwicklung der Arbeitslosigkeit (AL) in Polen in % (1990-2004).	95
Abb. 3:	Hauptinhalte der Schocktherapie von Balcerowicz	106
Abb. 4:	Entwicklung der Produktions- und Erzeugerpreise in der polnischen Landwirtschaft zwischen 1990 und 2003 (1990=100%)	111
Abb. 5:	Dynamik der landwirtschaftlichen Gesamtproduktion (1991-2002)	113
Abb. 6:	Produzentensubventionsäquivalente in Polen und der EU in 1996	130
Abb. 7:	Ziele des Paktes für die Landwirtschaft	152
Abb. 8:	Geschätzter Investitionsmittelbedarf für die Implementierung des acquis im Bereich „Umwelt“ in den Jahren 2001-2015	178
Abb. 9:	Investitionen in den Umweltschutz in Polen von 1991 bis 2002	179
Abb. 10:	Unterstützung der EU-Mitgliedschaft in der EU-15 und in den Kandidatenländern (Mai 2003)	227
Abb. 11:	Perspektive des Exports zwischen der EU und ausgewählten MOEL	236
Abb. 12:	Inhaltliche Struktur des Europa-Abkommens	244
Abb. 13:	Beidseitige Schutzklauseln im Europa-Abkommen	247
Abb. 14:	Bereiche der Zusammenarbeit zwischen Polen und der EU nach Art. 80 Abs. 2 des Titels VI des EA	261
Abb. 15:	Gemeinsame Maßnahmen Polens und der EU im Umweltbereich nach Art. 80 Abs. 3 des Titels VI des EA	261
Abb. 16:	Treffen im Zuge des „Strukturierten Dialogs“ im Rahmen der Heranführungsstrategie	284
Abb. 17:	Übergangszeitraum zur Erreichung des vollen EU-Stützungslevels an Direktzahlungen (Phasing-In-Modell)	371
Abb. 18:	Schema für das Erreichen des vollen EU-Niveaus an Direktzahlungen durch Polen (in %)	379
Abb. 19:	Übergangsperioden für die Anwendung von Produktionsquoten in der Landwirtschaft	382
Abb. 20:	Subventionierung der Landwirtschaft in ausgewählten Ländern (Prozentualer Anteil an der Produktion des Agrarsektors).	443

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abb. 21:	Schema des Erreichens des vollen EU-Niveaus an Direktzahlungen durch Polen (in %) 445
Abb. 22:	Anpassungsinvestitionen in Landwirtschaftsbetrieben (tierische Produktion) 471
Abb. 23:	Jährlicher Nutzen in den MOEL aus der vollständigen Implementierung des Umwelt-acquis in den Bereichen „Luft“, „Wasser“ und „Abfall“ (niedriges Szenario in Mio. €) 503
Abb. 24:	Kumulierter Gesamtnutzen in den MOEL aus der vollständigen Implementierung des Umwelt-acquis in den Bereichen „Luft“, „Wasser“ und „Abfall“ bis zum Jahr 2020 (niedriges Szenario) 506
Abb. 25:	Kosten-Nutzen-Darstellung aus der vollständigen Implementierung des <i>acquis communautaire</i> im Bereich Umwelt in Polen. 511

Tabellenverzeichnis

	Seite	
Tab. 1:	Erzeugnisse nach Art des Marktlenkungsmechanismus nach dem Gipfel von Berlin im Rahmen von Agenda 2000.	21
Tab. 2:	Sektorielle Mechanismen der Angebotskontrolle nach dem Gipfel von Berlin im Rahmen der Agenda 2000	22
Tab. 3:	Veränderung der Struktur individuell geführter Landwirtschaftsbetriebe in Polen 1996/ 2002	80
Tab. 4:	Ministerielle Zuständigkeiten für die EU-Strukturfonds und die dazu gehörigen Gemeinschaftsinitiativen	123
Tab. 5:	Anpassungskosten Polens im Umweltbereich – ausgewählte Bereiche (kumuliert)	177
Tab. 6:	Investitionskosten für die Angleichung der polnischen Wirtschaft an die EU-Normen im Umweltbereich (Hauptkostenfaktoren)	182
Tab. 7:	Mittelprovenienz für die Umsetzung der <i>PEPII</i> -Ziele von 2000 bis 2010	183
Tab. 8:	Die Unterstützung der EU-Mitgliedschaft Polens durch die polnische Gesellschaft zwischen 1994 und 2002 (in Prozent)	223
Tab. 9:	Außenhandel Polens in Agrarerzeugnissen und Nahrungsmitteln mit der EU. Exportwachstum (in % gegenüber dem Vorjahr), 1989-1995	251
Tab. 10:	PHARE-Hilfen 1990-2003 in Millionen Euro nach Empfängerländern	322
Tab. 11:	Grundkennzahlen über Kandidatenländer und indikative ISPA-Mittelaufteilung in Prozent für die Jahre 2000-2006	326
Tab. 12:	ISPA-Projekte in Polen nach Sektoren in den Jahren 2000-2002	328
Tab. 12a:	ISPA-Mittelaufteilung 2000-2006 nach Kandidatenländern	331
Tab. 13:	Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“, Unterbereich Produktionsquoten: Gegenüberstellung der Verhandlungspositionen Polens und der EU	376
Tab. 14:	Ausgewählte vorgeschlagene und ausgehandelte Produktionsquoten	382
Tab. 15:	Gegenüberstellung der Verhandlungspositionen Polens vom Oktober 1999 und März 2001 im Verhandlungskapitel „Umwelt“	401
Tab. 16:	Gegenüberstellung der Verhandlungspositionen Polens im Verhandlungskapitel „Umwelt“	402
Tab. 17:	Übersicht der Übergangsperioden im Umweltbereich	410
Tab. 18:	Maximale Höhe an Direktzahlungen, die Polen in den Jahren 2004-2013 erhalten kann (in Euro).	447
Tab. 19:	Unterstützung in €/ha aus der ersten und zweiten Säule der <i>GAP</i> nach Produktionsprofil	451
Tab. 20:	Interventionspreise wichtigerer Agrarprodukte in Polen und in EU in 2002 (Euro/100kg)	457

Tabellenverzeichnis

	Seite	
Tab. 21:	Prozentuelle Änderung der Einnahmen aus dem Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten nach der Einführung von EU-Abnahmepreisen in Polen	457
Tab. 22:	Prozentualer Anteil importierter Waren in der Konsumtion ausgewählter Agrarprodukte in der EU und in den OECD-Ländern (gesamt)	459
Tab. 23:	Polnischer Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor. Potenzielle Transfers der Jahre 2004-2013 und andere quantifizierbare Nutzen (Mio.€)	463
Tab. 24:	Anpassungskosten des polnischen Landwirtschafts- und Lebensmittelsektors (Schätzung in Mio. Euro)	479
Tab. 25:	Verteilung der Mittel aus dem Vorbeitrittsinstrument ISPA an die Kandidatenländer und aus dem Kohäsionsfonds an die neuen EU-Mitglieder	500
Tab. 26:	Monetäre Schätzung des Nutzens für Polen aus der vollständigen Implementierung des <i>acquis communautaire</i> im Bereich Umwelt (Millionen Euro, Werte 1999)	519
Tab. 27:	Polens Investitionskosten für die vollständige Umsetzung des <i>acquis communautaire</i> im Bereich Umweltschutz	509

1 Einleitung

Am 01. Mai 2004 wurde Polen – eine junge mitteleuropäische Demokratie mit funktionierender Marktwirtschaft und garantierten Menschenrechten – neben anderen neun Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL)¹ in den Bund der Europäischen Union (EU) aufgenommen. Unter Berücksichtigung einiger temporär begrenzter Sonderregelungen (Übergangsperioden) übernimmt Polen damit alle sich aus einer Vollmitgliedschaft ergebenden Rechte und Pflichten eines vollwertigen EU-Mitglieds. Sowohl für die alten als auch für die neuen Mitgliedsländer bringt die Osterweiterung der EU von 2004 immense ökonomische aber auch gesellschaftlich-kulturelle Chancen und Vorteile mit sich.

So selbstverständlich und natürlich der EU-Beitritt Polens erscheinen mag, umso gravierender und emotionsgeladener ist die EU-Mitgliedschaft für die Polen selber. Der Blick in die polnische Geschichte erklärt diesen Umstand: Nach dem sich vom 15. bis ins 18. Jahrhundert vollziehenden Aufstieg Polens zu einem der größten und bedeutendsten Königreiche Europas zeichnet sich für die polnische Historie eine jahrhundertelange Unterdrückung ab. Bedingt zuerst durch die *Polnischen Teilungen* des späten 18. Jahrhunderts, die Weltkriege des 20. Jahrhunderts sowie die rund 45 Jahre lang dauernde Zwangsintegration in den sowjetischen Ostblock wurde Polen nicht nur geographisch und kulturell in den Untergrund gedrängt, sondern auch politisch und wirtschaftlich unterjocht. Weder selbständige Entwicklung und noch ein Anschluss an das übrige Europa waren in dieser Zeitperiode möglich. Mit dem EU-Beitritt kehrt Polen somit nach langer Absenz als ein freies und selbständiges Land auf die Europäische Bühne zurück, womit eine historische Ungerechtigkeit endgültig beendet zu sein scheint.

Die vollzogene EU-Aufnahme Polens ist das Ergebnis eines langen und beschwerlichen Transformations- und Reformweges, der von Polen zwischen 1989 und 2003 gegangen werden *musste*, um sich für die EU zu qualifizieren. Große Teile der nationalen Rechts- und Politikbereiche mussten in diesem Rahmen bedingungslos an die supranational geltenden Abschnitte des politischen und rechtlichen Besitzstandes der EU (*acquis communautaire*) angeglichen werden.

¹ Zusammen mit Polen traten der EU am 01. Mai 2004 Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Lettland, Litauen, Slowenien, Zypern, Malta sowie Estland bei.

Während seiner gesamten Transformationsphase und später auch bei der expliziten Vorbereitung auf den EU-Beitritt wurde Polen von der EU-12² und später EU-15 tatkräftig unterstützt. Mit finanzieller und technischer aber auch politischer und strategischer Heranführungshilfe förderten die alten Mitgliedsländer die europäische Integration Polens und somit seine Angleichung an die Standards der Union. Zusätzlich musste die EU durch organisatorische Neudefinition in den eigenen Reihen, durch eine neue Ausrichtung der gemeinsamen Politiken sowie mit einer Aufstockung von Budgets, für grundsätzliche Aufnahme- und Erweiterungsfähigkeit der Gemeinschaft sorgen.

Die Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft und seine vollständige EU-Integration gestaltete sich in einigen Integrationssektoren besonders schwierig und ging nur schleppend voran. Zu solchen Bereichen gehörten vor allem die Beitrittsvorbereitungen des Agrarsektors und die Umsetzung der in den EU-Umweltrichtlinien enthaltenen Standards. Sowohl der Europäischen Kommission als auch der polnischen Regierung war dabei jedoch klar, dass ein unnötig langes Hinausschieben des Beitrittsdatums die laufenden Reformprozesse gefährden und die ohne hin im Verlauf der neunziger Jahre zunehmende EU-Skepsis in der polnischen Bevölkerung³ verstärken würde. Polen musste somit zügig in die EU aufgenommen werden.

Die Probleme der Integration mussten somit im Rahmen der zwischen 1998 und 2002 stattfindenden Beitrittsverhandlungen mittels einvernehmlicher Übergangsperioden geregelt werden. Die Aushandlung von Sonderlösungen gestaltete sich besonders in den Verhandlungskapiteln „Landwirtschaft“, „Justiz- und Inneres“, „Umweltschutz“ sowie „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ besonders schwierig. Zu den umstrittenen Punkten der Verhandlungen gehörte neben der *finanziellen Ausgestaltung* des Beitritts die zeitliche Gestaltung von *Übergangsperioden* sowie auch die Klärung der Frage, inwieweit der

² EU vor der Erweiterung um die EFTA-Länder Österreich, Finnland und Schweden in 1995. Bis zu dem Beitritt dieser Staaten bestand die EU aus folgenden Ländern: Deutschland, Frankreich, Belgien, Großbritannien, Holland, Irland, Griechenland, Spanien, Portugal, Italien, Luxemburg und Dänemark.

³ Während in den Jahren 1993-1997 die Unterstützung des EU-Kurses Polens in der polnischen Bevölkerung mit 65 bis 80% eine der höchsten unter den MOEL war, sank diese zwischen 1997 und 2001 v.a. wegen der schlechten materiellen Lage weiter Bevölkerungsteile (z.B. im Agrarsektor) kontinuierlich ab und bewegte sich in den Jahren 2001-2002 bei lediglich 51-52%. Vgl.: Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS): Badańie „Świat wokół nas” (9) na temat stosunku Polaków do integracji z Unią Europejską, 24-27 maja 1996 r., in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 10, September 1996, S. 46-58, [Institut für Öffentliche Meinung (CBOS): Umfrage “Die Welt um uns” Nr. 9 vom 24-27. Mai 1996 über die Einstellung der Polen zur Integration Polens mit der Europäischen Union; in: Monitor der Europäischen Integration, Nr. 10 vom September 1996, S. 46-58, hier S. 46-47.]; Europäische Kommission [Hrsg.]: Eurobarometer der Kandidatenländer, Jahrgänge 2001 und 2002. [Im Internet zugänglich auf der Internetseite der Europäischen Kommission, unter: http://europa.eu.int/comm/public_opinion] [i.F.z.a: Eurobarometer der Kandidatenländer]

Landerwerb in Polen durch Bürger aus den anderen EU-Mitgliedstaaten erlaubt sein sollte. Nach dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen sprach sich die Mehrheit der Polen in einem EU-Referendum für die EU-Mitgliedschaft Polens aus.

Nach der nun erfolgten Aufnahme in die EU blickt Polen einerseits auf einen sehr hürdenreichen und mit großen Investitionsausgaben verbundenen Reform- und Angleichungsprozess zurück. Nicht nur rein monetäre, sondern auch immense soziale und ökonomische Opfer musste Polen während seiner Beitrittsvorbereitung hinnehmen. Andererseits sieht Polen als EU-Mitglied vielen Vorteilen und Begünstigungen finanzieller und wirtschaftlicher aber auch politisch-rechtlicher Art entgegen, von denen es nicht hätte profitieren können, wenn es außerhalb der EU geblieben wäre. Nun steht es im Mittelpunkt des allgemeinen polnischen Interesses, zu erfahren, inwiefern der Nutzen aus der EU-Mitgliedschaft die dafür aufgewendeten Kosten kompensieren und wie sehr Polen tatsächlich von dem EU-Beitritt profitieren kann.

1.1 Ziele und Schwerpunkte der Untersuchung

Die vorliegende Dissertationsarbeit verfolgt zwei Ziele: Das erste Ziel ist es, den Weg, den Polen zwischen 1989 und 2004, anfangs als Transformations- und Reformland und später als junge und sich für den EU-Beitritt vorbereitende Demokratie, zurückgelegt hat, zu erörtern und darzustellen. Neben dem Drang Polens nach der EU-Mitgliedschaft soll auch die aktive Rolle der EU selbst bei der Heranführung des Kandidatenlandes in den gewählten Untersuchungsbereichen dargestellt werden. Als Untersuchungsschwerpunkt werden dabei die als problematisch geltenden Integrationssektoren „Landwirtschaft“ und „Umwelt“ sowie die ebenso umstrittene Umsetzung der sogenannten „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ zwischen Polen und der übrigen EU gewählt.

Das zweite Anliegen der Arbeit besteht darin, die sich aus dem vollzogenen EU-Beitritt für Polen ergebenden Implikationen, sowohl positiver als auch negativer Art, zu untersuchen und – angesichts der quasi mit dem EU-Beitritt Polens koinzidierenden Fertigstellung dieser Arbeit – zu prognostizieren. Anhand der sowohl qualitativen als auch quantitativ-monetären Analyse soll gezeigt werden, dass tendenziell angenommen werden kann, dass Polen in den untersuchten Bereichen „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“ als ein Netto-Profiteur der EU-Mitgliedschaft angesehen werden kann.

1.2 Gang der Untersuchung

Die Kap. 2 und 3 sollen ein Grundverständnis über die in der vorliegenden Arbeit behandelten Thematiken geben. Anhand des Kap. 2 werden zuerst die zu den drei gewählten Untersuchungsschwerpunkten gehörigen gemeinsamen Politiken und Grundsätze der EU vorgestellt. Kap. 3 befasst sich dann mit dem allgemeinen Prozess einer EU-Erweiterung und hebt die Besonderheiten der Osterweiterung der Union von 2004 gegenüber anderen bereits erfolgten Erweiterungen hervor. Zum Hauptteil der Untersuchung überleitend, erläutert Kap. 3, aufgrund welcher Umstände und Tatsachen die gewählten Untersuchungsbereiche als problematische Sektoren der polnischen EU-Integration angesehen werden können. Die größten dort bestehenden Herausforderungen und Reformziele in Bezug auf die Angleichung Polens an die EU-Standards werden in diesem Rahmen vorgestellt.

Aufbauend auf den Grunddefinitionen der Kap. 2 und 3 schildert und beurteilt das Kap. 4 die Vorbereitungen Polens auf die EU-Mitgliedschaft zwischen 1989 und 2004 in den ausgewählten Untersuchungsbereichen. Zuerst wird die grundlegende politisch-wirtschaftliche Transformationsleistung Polens untersucht. Die damit verbundenen praktischen Auswirkungen auf die polnische Wirtschaft und Gesellschaft werden besonders am Beispiel des Agrarsektors näher analysiert. Nachfolgend wird die nach der grundsätzlichen Systemtransformation im Zuge der expliziten Beitrittsvorbereitung sowohl allgemeingültig als auch sektoral erfolgende EU-Angleichung Polens geschildert und bewertet.

Während bei der Analyse der Vorbereitungen Polens auf die Umsetzung der Freizügigkeit eher die technisch-rechtliche Anpassung im Fokus liegt, steht bei der Untersuchung der Integrationsbereiche „Landwirtschaft“ und „Umwelt“ vor allem die *politische* Anpassung an den zu diesen Sektoren korrespondierenden politisch-rechtlichen Besitzstand der Union im Mittelpunkt. Es werden in diesem Rahmen die sich aus der politisch-rechtlichen Annäherung ergebenden *Strategien, Programme* und *Maßnahmen* der polnischen Regierungen dargestellt und beurteilt. Inwiefern Polen in den gewählten Untersuchungsbereichen mit der Beitrittsvorbereitung und Anpassung an die EU bis zum Beitrittstag fertig geworden war, kann anhand der im Kap. 6 dargestellten und im Rahmen der Beitrittsverhandlungen gestellten Postulate Polens für Übergangs- und Sonderregelungen abgelesen werden. Der

letzte Abschnitt des Kap. 4 endet mit einen Überblick über die Entwicklung der öffentlichen Meinung in Polen. Mit besonderem Augenmerk auf die Landwirte wird dabei die Unterstützung der Bevölkerung für die Reform- und Vorbereitungsprozesse Polens betrachtet.

Das Kap. 5 untersucht und beurteilt aus polnischer Sicht die Rolle der EU während der im Kap. 4 beschriebenen Transformations- und Vorbereitungsphase. Bevor die eigentliche Heranführungsleistung der EU geschildert wird, beschäftigt sich das Kap. 5 mit einer kritischen Hinterfragung der ersten Reaktionen der EG auf die Umbrüche des Jahres 1989 in MOE. In diesem Rahmen werden einerseits die verschiedenen Motivationen der alten Mitglieder zur Unterstützung der in den MOEL ablaufenden Transformationen untersucht. Andererseits wird die anfängliche innere Unstimmigkeit in den Reihen der EG bezüglich einer *gemeinsamen* politischen Antwort auf das Drängen der MOEL auf klare Aussagen und Beitrittsaussichten geschildert.

Im Zusammenhang mit der am Anfang der neunziger Jahre wahrnehmbaren Trägheit der Gemeinschaft bei der politischen Einigung in Bezug auf den Wunsch der MOEL, in die EU aufgenommen zu werden, wird im Exkurs des Kap. 5 das pro-aktive außenpolitische Vorgehen Polens geschildert, das zwei Ziele hatte: Erstens, der Gemeinschaft eine grundsätzliche politische Zustimmung zur Aufnahme der MOEL in die EU abzuverlangen und zweitens, die EU zur Formulierung eines verbindlichen Beitrittsprozesses zu bewegen.

Der Hauptteil des Kap. 5 analysiert kritisch und aus polnischer Sicht die strategisch-politische und technisch-finanzielle Heranführungshilfe der Europäischen Union an die MOEL. Die Darstellung des eigentlichen Beitrittsprozesses ab 1998 beschränkt sich dabei auf die intensivierete Heranführungsstrategie. Den im gleichen Zeitraum stattfindenden Beitrittsverhandlungen wird ein eigenes Kapitel (Kap. 6) gewidmet.

Aufbauend auf den Kapiteln 4 und 5 schildert das Kap. 6 den technischen und inhaltlichen Verlauf der im Zeitraum 1998 und 2002 zwischen Polen und der EU geführten Beitrittsverhandlungen in den drei umstrittensten Verhandlungskapiteln „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“. In diesem Rahmen werden Verhandlungsstrategien Polens dargestellt sowie die inhaltliche Entwicklung der Verhandlungspositionen beider Seiten erläutert. Dabei werden vor allem anhand der polnischen Postulate und Forderungen die wichtigsten

Streitpunkte der Verhandlungen vorgestellt. Für jedes der untersuchten Kapitel werden die Verhandlungsergebnisse und folglich die in die Beitrittsakte übernommenen Konditionen des polnischen EU-Beitritts dargestellt und aus der Perspektive des polnischen Verhandlungsteams beurteilt.

Die Darstellung der Hintergründe des inhaltlichen Werdegangs der endgültigen Gemeinsamen Verhandlungsposition der EU im Verhandlungsbereich „Freizügigkeit“ profitiert besonders von einem Interview, das der Autor am 19.07.2004 mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit geführt hatte.⁴ Auch die Darstellung der EU Common Position im Bereich Umwelt erfuhr eine teilweise inhaltliche Bereicherung durch Telefoninterviews, die der Autor mit Vertretern der Europäischen Kommission, Generaldirektion Umwelt, und des Europäischen Rates geführt hatte. Es muss ansonsten darauf hingewiesen werden, dass die Ausführlichkeit der Darstellung der gemeinsamen Verhandlungspositionen der Union (Werdegang und Inhalt) unter der Nichtverfügbarkeit dieser Dokumente für die Öffentlichkeit gelitten hat. Es mussten somit – im Gegensatz zur Untersuchung der polnischen Verhandlungspositionen - Quellen herangezogen werden, die subjektive Meinungen enthielten.

Nach der mit dem Kap. 6 abgeschlossenen Darstellung des polnischen Vorbereitungs- und Angleichungsprozesses widmet sich der letzte Abschnitt des Hauptteils (Kap. 7) dem zweiten der oben genannten Ziele der vorliegenden Arbeit und untersucht sowohl die positiven als auch die negativen Implikationen des EU-Beitritts für Polen. In diesem Rahmen wird für die drei gewählten Untersuchungsbereiche eine sowohl qualitative als auch quantitativ-monetäre Analyse der Kosten und der Nutzen des EU-Beitritts aus polnischer Sicht unternommen. Dabei wird versucht, darzulegen, dass angenommen werden kann, dass die Europäische Integration für die polnischen Wirtschaft und Gesellschaft in allen drei Untersuchungsbereichen mit einem Netto-Profit verbunden ist.

Als ergänzende inhaltliche Abrundung zu den Darstellungen der Kap. 4, 5 und 6 empfiehlt der Autor die (begleitende) Lektüre des im Anhang A enthaltenen Kalendariums der Europäischen Integration Polens zwischen 1989 und 2004. Es beschreibt die wichtigsten Meilensteine Polens auf dem Weg in die EU.

⁴ Deutschland war maßgeblich an der Formulierung der EU Common Position zu diesem Bereich und insbesondere an der Formulierung des „2+3+2-Modells“ für die Übergangsperiode zur Freizügigkeit beteiligt.

1.3 Einschränkungen und Bedeutung der Untersuchung

Fertigstellung und der Abgabezeitpunkt der vorliegenden Arbeit liegen innerhalb der ersten 6 Monate nach dem EU-Beitritt Polens. Viele der Quellen, die für eine erschöpfende Analyse der hier behandelten Themen notwendig gewesen wären, waren öffentlich nicht zugänglich oder existierten noch nicht. Die in der Arbeit im Untersuchungsmittelpunkt stehenden Beitrittsverhandlungen wurden hinter geschlossenen Türen geführt. Dokumente wie Verhandlungs- oder Sitzungsprotokolle der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates sowie Informationen zum inhaltlichen Werdegang der Gemeinsamen Verhandlungspositionen der EU wurden noch nicht veröffentlicht. In der Natur der vorliegenden Dissertation liegt somit, dass sie unvollständig ist und dass ihre Beurteilungen lediglich provisorischer Natur sein können.

Allerdings ist die Durchführung der vorliegenden Untersuchung zum jetzigen frühen Zeitpunkt der EU-Mitgliedschaft Polens durchaus wertvoll, bevor spätere Ereignisse – gute oder schlechte – jegliche Interpretationen polnischer Beitrittsverhandlungen auf die eine oder andere Weise einfärben werden. Die Analyse der hier behandelten Problematiken innerhalb der ersten 6 Monate nach dem EU-Beitritt Polens kann im Hinblick auf Formulierungen zukünftiger Strategien hilfreich sein, da die aus dem Beitrittsprozess Polens gelernten Lektionen früher als später angewandt werden können. Die Ergebnisse der hier vorliegenden Arbeit können somit für die Zukunftsplanung der Europäischen Kommission, die Arbeitsplanung des Europäischen Rates oder für die WTO-Debatten im Bereich Landwirtschaft von nicht vernachlässigender Bedeutung sein. Auch für Polen, dessen Einfluss und Stimme als EU-Mitglied in EU-Gremien gewachsen ist, können die Untersuchungsergebnisse der vorliegenden Arbeit in international geführten Diskussionen über die Umwelt oder über die Handhabung der Begrenzungen im Bereich Freizügigkeit nützlich sein.

2 Integrationsgebäude der EU - Ausgewählte Pfeiler

2.1 Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP)⁵

Geschichtlicher Rückblick

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) werden bestimmte Ziele, Bestimmungen und Instrumente verstanden, die sowohl die Produktion und Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, als auch den Handel mit diesen in der EU regeln. Dabei werden Richtlinien für den landwirtschaftlichen Kreislauf gegeben, die Interdependenzen und Konkurrenzverhältnisse mit der übrigen (EU-) Land- und Volkswirtschaft geregelt sowie Ziele der allgemeinen landwirtschaftlichen Entwicklung in der EU vorgegeben.⁶

Der Hauptgrund für das Bestehen einer gemeinsamen Agrarpolitik liegt in der Vergangenheit der EU, als bei der Errichtung des Gemeinsamen Marktes durch den Vertrag von Rom im Jahr 1958, die Landwirtschaft der damaligen sechs Mitgliedsländer durch eine starke Intervention des Staates gekennzeichnet war. Diese erstreckte sich insbesondere auf die Ausrichtung der Produktion, die Preisbildung, die Vermarktung der Erzeugnisse und auf die Agrarstrukturen. Wollte man die landwirtschaftlichen Erzeugnisse in den freien Warenverkehr einbeziehen ohne zugleich die staatliche Intervention im Agrarsektor zu unterdrücken, mussten die mit dem freien Verkehr nicht zu vereinbarenden nationalen Interventionsapparate zu supranationalen und auf der Gemeinschaftsebene operierenden Interventionsmechanismen umgewandelt werden.⁷ Die GAP wurde mit ihren Funktionsweisen, Zielen und Maßnahmen im EG-Vertrag (EGV) definiert. Die einschlägigen Bestimmungen werden im Folgenden dargestellt.

⁵ Art. 32 (ex. Art. 38)ff. EGV

⁶ Für aktuelle Informationen zur GAP siehe Europäische Kommission: Online-Glossar und Zentraler Dokumentationsservice „Scadplus“: Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/ Zusammenfassungen der Gesetzgebung/ Landwirtschaft/ Einleitung, unter <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l04000.htm> [i.F.z.a. Scadplus 2003] sowie die Internetpräsenz der Generaldirektion Landwirtschaft, unter http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_de.htm, [i.F.z.a: GDLW (2003)]

⁷ Vgl. Internetpräsenz des Europäischen Parlaments: Der Vertrag von Rom und das grüne Europa, in: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002, unter: http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_1_de.htm, [i.F.z.a: EP (2003)]

Als Teil des supranationalen *acquis communautaire* bedeutet die Anwendung der *GAP* einen besonders hohen Maß an Souveränitätsverzicht der EU-Mitgliedsstaaten zugunsten der Gemeinschaft. Nicht zuletzt wegen dieser Tatsache, sondern auch aufgrund ihres hochprozentigen Anteils am Gesamthaushalt der EU⁸ und wegen der großen Zahl von Menschen und der Größe der Gebiete, die von der Landwirtschaft unmittelbar betroffen sind, gilt die *GAP* als einer der wichtigsten Politikbereiche der Europäischen Union. Aufgrund der besonderen Stellung der Landwirtschafts- und Fischereipolitik wurde ihr im EG-Vertrag ein spezieller Titel gewidmet (Art. 32.ff. EG)

Die Rechtsgrundlage und sachlicher Anwendungsbereich der GAP

Die Vertragsgrundlage für die Agrarpolitik der EU bilden die Artikel 32 bis 38 des Titels II, „Die Landwirtschaft“, im dritten Teil des EGV.⁹ In Artikel 131 (110) EGV sind die Ziele der gemeinsamen Handelspolitik festgelegt, die für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen gelten.

Artikel 32 beschäftigt sich mit dem Rahmen des Gemeinsamen Marktes und definiert, dass dieser auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfasst. Damit gelten prinzipiell auch die Grundfreiheiten (v.a. des freien Warenverkehrs) für den Agrarmarkt – trotz ihrer herkömmlichen Sonderstellung im Vergleich mit der gewerblichen Wirtschaft.¹⁰ Die Erstreckung der Grundfreiheiten auf die Landwirtschaft steht allerdings unter dem Vorbehalt der Anwendung spezieller Regeln in den Art. 33 ff. EGV.¹¹ Die Spezialvorschriften gelten für Erzeugnisse, die in einem Anhang aufgeführt sind. Die Schaffung des Gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse impliziert gleichzeitig die Entwicklung einer Gemeinsamen Agrarpolitik (*GAP*).¹²

⁸ Beispielsweise betrug dieser Anteil im Jahr 2002 ca. 46% und bildete den größten Ausgabeposten des gemeinschaftlichen Haushalts. Vgl. dazu: Die Internetpräsenz der Europäischen Kommission/Generaldirektion Haushalt: Der Gesamthaushalt der EU in 2002, unter:
http://www.europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_de.htm
http://www.europa.eu.int/comm/budget/index_de.htm. Zum aktuellen Haushalt und zu den Haushaltsplänen der EU siehe: http://www.europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_de.htm#framework2000 [i.F.z.a.: GDH (2004)]

⁹ Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 26. Februar 2001, Drittel Teil, Titel II, „Die Landwirtschaft“, Art. 32-38, [i.F.z.a.: EGV]

¹⁰ Vgl. Herdegen, M.: Europarecht, 5., überarbeitete und erweiterte Auflage, München 2003, S. 276 [i.F.z.a.: Herdegen (2003)]; Lecheler, H.: Einführung in das Europarecht, 2. Auflage, München 2003, S. 298 [i.F.z.a.: [Lecheler (2003)]]

¹¹ Vgl. Art. 32 II EGV

¹² Vgl. Art. 32 IV EGV

Zentrale Kompetenznorm für die *GAP* ist Art. 37 (ex Art. 43) EG, in dem der Rat dazu ermächtigt wird, die zur Verwirklichung der Agrarpolitik notwendigen Rechtsakte zu erlassen. Nach EuGH stellt diese Bestimmung die geeignete Rechtsgrundlage für alle Regelungen über die Produktion und die Vermarktung der im Anhang II des Vertrages aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die zur Verwirklichung eines oder mehrerer der in Art. 33 EG genannten Ziele der *GAP* beitragen.¹³ Die Ziele der *GAP* werden im Folgenden vorgestellt.

Die Ziele der GAP

Im Art. 33 EG werden i.V.m Art. 3 lit. e EG die Ziele der *GAP* definiert. Diese sind:

- die Produktivität der Landwirtschaft steigern und dadurch
- eine angemessene Lebenshaltung für die in der Landwirtschaft tätigen Personen sichern
- Preisschwankungen vermeiden und dadurch Märkte zu stabilisieren
- Die Versorgung und Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen sicherstellen

Unter anderem wegen der notwendigen Sicherstellung einer angemessenen Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen zu tun haben, wird im Agrarbereich stärker als in den anderen wirtschaftlichen Bereichen ein koordiniertes Vorgehen der EG mit den Mitgliedstaaten angestrebt.¹⁴ Die sowohl wirtschaftlich wie auch sozial geprägten Ziele können allerdings nicht widerspruchsfrei gleichzeitig verfolgt werden. Insbesondere die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung steht im Widerspruch zu dem Ziel einer Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Vor allem aber findet sich hier ein Widerspruch zur im Art. 3 lit. g EG definiertem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit sowohl innerhalb des Gemeinsamen Marktes als auch auf den Weltmärkten wieder.¹⁵ Die Wettbewerbsregeln und die allgemeinen Bestimmungen des EG zu Beihilfen finden nur eingeschränkt, nach Maßgabe von Regelungen des Rates Anwendung, und sind somit den herkömmlichen Zielen der Agrarpolitik untergeordnet.¹⁶

¹³ Vgl. Lecheler (2003), S. 299

¹⁴ Vgl. Hobe, S.: Europarecht, Köln 2002, S. 248 [i.F.z.a: Hobe (2002)]

¹⁵ Vgl. Lecheler (2003), S. 298f

¹⁶ Vgl. Art. 36 EGV

Die Umweltbelange und Erfordernisse des Umweltschutzes werden seit 1992¹⁷ in Form einer neuen Beihilferegelung für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende Produktionsverfahren in den Zielen der *GAP* berücksichtigt.

Die Instrumente der GAP

Die Art. 34, 35 und 36 legitimieren Instrumente und Maßnahmen, mit denen die Erreichung der im Art. 33 definierten Ziele sichergestellt werden soll. Diese haben einen stark interventionistischen Charakter¹⁸ und erstrecken sich von einfachen Qualitätsstandards über Beihilfen bis zu vollständigen Preissystemen. Unter allen Instrumenten der *GAP* steht das Instrument der *Gemeinsamen Marktorganisation durch Marktordnungen* (GMO) für die meisten landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Vordergrund.¹⁹

Die Gemeinschaftlichen Agrarmarktordnungen (GMO)²⁰

Allgemeiner Überblick

Die gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) sind die mit den Gemeinschaftsbeschlüssen festgelegten Bestimmungen zur Regelung der Produktion von und des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Hauptziel der gemeinsamen Marktorganisationen ist es, die im Art. 33 EGV festgelegten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen²¹. Gemäß Art. 35 EG stehen der GMO zur Durchführung des Art. 33 EG Instrumente in den Bereichen Preisgestaltung, Beihilfen bei der Erzeugung und Verteilung von Erzeugnissen oder bei der Regelung der Ein- und Ausfuhr zur

¹⁷ Im Jahre 1992 fand ein grundlegender Systemwandel von Preisstützungen zu direkten Einkommenshilfen statt. Dieser wird als die „McSharry-Reform“ bezeichnet. Ray McSharry war der damalige Agrarkommissar und maßgeblich an dem Entwurf der Reform beteiligt. (Vgl. Fußnote 55). Die Reform leitete eine neue Entwicklungszielrichtung der GAP ein, die bis aktuell fortgesetzt wird. Ausführlich zu den Reformen der GAP vgl. spätere Ausführungen dieses Kapitels S. 25

¹⁸ Vgl. Herdegen (2003), S. 276

¹⁹ Vgl. Hobe (2002), S. 248

²⁰ Vgl. ScadPlus: Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Landwirtschaft/ Organisation der Agrarmärkte, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/s04004.htm> [i.F.z.a: ScadPlus (2003a)]

²¹ „Eine Marktordnung stellt ein „Bündel von rechtlichen Mitteln“ dar, „das die Regulierung des Marktes des betreffenden Erzeugnisses hoheitlicher Aufsicht unterstellt, um durch die Steigerung der Produktivität und durch den bestmöglichen Einsatz von Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, eine angemessene Lebenshaltung für die Erzeuger, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherheit der Versorgung und angemessene Verbraucherpreise zu gewährleisten“, zitiert aus: EuGH Slg. XX (1974), 1383 (Charmasson) = NJW 1975, 2167; Eiden, H.-Chr.: DVB1. 1988, 1087ff. in: Lecheler (2003), S. 300

Verfügung. Auch sind gemeinsam zu finanzierende Einrichtungen und Projekte auf den Gebieten Berufsbildung, Forschung und Verbreitung landwirtschaftlicher Fachkenntnisse sowie Bestrebungen zur Förderung des Verbrauchs bestimmter Erzeugnisse vorgesehen.

Nach Art. 36 können aufgrund von strukturellen oder naturgegebenen Benachteiligungen oder im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme Betriebe durch Beihilfen geschützt werden. Diese Beihilfen müssen im Rahmen gemeinsamer Wettbewerbsregeln vom Europäischen Rat genehmigt werden.

Somit greifen die GMO stark in die Wirtschaftsfreiheit ein. Die Regelungsdichte der einzelnen GMO für ein jeweiliges landwirtschaftliches Erzeugnis ist allerdings sehr unterschiedlich. Die Verordnungen regeln die Organisation des betreffenden Marktes nur in Grundzügen. Erst mittels der Rechtsetzung durch die Kommission erfolgt die nähere Ausgestaltung der GMO.²² Die Kommission ist auf Gemeinschaftsebene für die administrative Durchführung landwirtschaftlicher Marktordnungen zuständig.²³

Im Zuge der Markt- und Preispolitik der GAP wurden nach und nach die *nationalen* Marktordnungen in der Landwirtschaft in den meisten Sektoren durch *supranationale* Marktorganisationen abgelöst. Die GMO decken rund 90% der landwirtschaftlichen Enderzeugung in der Gemeinschaft ab.²⁴

Die Funktionsweise der GMO

In Ihrer Grundfunktion ermöglichen die GMO einheitliche Preise für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse auf allen europäischen Märkten festzusetzen, Beihilfen an die Erzeuger und die Gewerbetreibenden des Sektors zu gewähren, Mechanismen zur Regulierung der Erzeugung

²² Vgl. Lecheler (2003), S. 300

²³ In Deutschland ist vor allem die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung mit dem Verwaltungsvollzug betraut. Vgl. Herdegen (2003), S. 277

²⁴ Die einzigen bedeutenden Ausnahmen sind Alkohol und Kartoffeln. Unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen: Getreide, Schweinefleisch, Eier und Geflügel, Obst und Gemüse, Bananen, Wein, Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Reis, Fette (darunter Olivenöl und Ölsaaten), Zucker, Waren der Blumenzucht, Trockenfutter, Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, Tabak, Flachs und Hanf, Hopfen, Saatgut, Schaf- und Ziegenfleisch sowie andere landwirtschaftliche Erzeugnisse, für die keine spezifische Marktorganisation gilt. Zur Übersicht über die Marktordnungen nach Sektoren siehe beispielsweise die Internetpräsenz des Europäischen Parlaments: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002, Kap 4.1.3.bis (Agrarmarktpolitik - Die Gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) Allgemeiner Aufbau: Übersicht nach Sektoren) unter: http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_3bis_de.htm, [i.F.z.a: EP (2003a)]

einzuführen und den Handel mit Drittländern zu organisieren. Ferner wird der Zusammenschluss von Landwirten zu Erzeugerorganisationen gefördert und staatliche Beihilfen werden zugunsten diesen Erzeugungen von anderen Bestimmungen geregelt. Schließlich werden durch die GMO Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission geregelt.²⁵

Das wichtigste Steuerungselement der GMO ist der Preis. Die Preissysteme für Marktordnungen zielen auf eine Angleichung des Preisniveaus innerhalb der Gemeinschaft und auf die Einkommenssicherung für Landwirte ab.²⁶ Dabei kann die gemeinsame Marktorganisation für Getreide als eine Art „Leitordnung“²⁷ bezeichnet werden, weil sich das durch sie stabilisierte Preisgefüge für Getreide auch auf andere Erzeugnisse im pflanzlichen und tierischen Bereich ausgewirkt hatte.

Auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments setzt der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit zu Beginn jedes Wirtschaftsjahres drei verschiedene künstliche Preise für die Erzeugnisse fest: den Richtpreis, den Schwellenpreis und den Interventionspreis.

Die Gemeinschaft setzt zuerst einen Richtpreis²⁸ (auch Orientierungspreis genannt) für das Erzeugnis fest, der innerhalb der EU angestrebt wird. Als Orientierung für die weitere Preisentwicklung spielt der Richtpreis eine Schlüsselrolle. Hinzu kommt die Festsetzung des Interventionspreises²⁹, bei dessen Über- bzw. Unterschreitung die Interventionsstelle³⁰ durch

²⁵ Vgl. SCADPLUS (2003a)

²⁶ Vgl. Herdeger (2003), S. 277

²⁷ Vgl. Lecheler (2003), S. 300

²⁸ Der Richtpreis (auch Grund- oder Ausrichtungspreis genannt) ist der Preis, zu dem die Geschäfte nach Auffassung der Gemeinschaftsinstanzen abgewickelt werden müssten. Obwohl es sich um einen künstlichen Preis handelt, nähert er sich den Preisen an, die die Erzeugnisse normalerweise auf dem Gemeinschaftsmarkt erzielen hätten. Vgl. dazu auch: ScadPlus: Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Landwirtschaft/Organisation der Agrarmärkte/Gemeinsame Marktorganisationen: Einleitung, unter <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l11047.htm> [i.F.z.a: SCADPLUS (2003b)]

²⁹ Der Interventionspreis ist der garantierte Preis, bei dessen Unterschreitung eine von den Mitgliedstaaten bezeichnete Interventionsstelle die erzeugten Mengen aufkauft und einlagert. Um den Gemeinschaftshaushalt nicht zu belasten, fördert der Ministerrat die private Lagerhaltung, indem er den Erzeugern, die ihre Erzeugnisse selbst einlagern, eine Prämie gewährt. Seit der Reform von 1992 wird der Rückgang der garantierten Preise in bestimmten Sektoren durch eine Anhebung der Direktbeihilfen für die Landwirte ausgeglichen. Die eingelagerten Erzeugnisse können denaturiert, zu humanitären Zwecken verwendet oder von der Europäischen Kommission verkauft werden. Der Verkauf erfolgt im Wege der Ausschreibung, und die Kommission legt die Bestimmung der Erzeugnisse im Voraus fest. Im Falle des Verkaufs auf dem Binnenmarkt überzeugt sie sich, dass die Märkte dadurch nicht gestört werden. Vgl.: SCADPLUS (2003b)

³⁰ in Deutschland ist es das Bundesamt für Landwirtschaft und Marktordnung

An- oder Verkäufe preisstützend in Richtung auf den Richtpreis eingreift. Die Festsetzung des Interventionspreises gewährleistet somit ein stabiles Preisniveau innerhalb der Gemeinschaft (innergemeinschaftlicher Handelsaustausch).

Im Außenhandel setzt die Gemeinschaft einen für die aus Drittstaaten eingeführten Erzeugnisse geltenden Schwellenpreis³¹ fest. Dieser soll unter Wahrung des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz³² durch Einfuhrabschöpfungen sicherstellen, dass importierte Waren nicht unter dem Orientierungspreis in der Gemeinschaft vermarktet werden (Heraufsetzung der Importpreise auf das Niveau der Gemeinschaft zu Lasten der Exporteure aus Drittstaaten, die in die EU exportieren möchten). Umgekehrt wird im Falle eines niedrigen Weltmarktniveaus eine Förderung des Exports von Gemeinschaftserzeugnissen durch Ausfuhrerstattungen betrieben: Ausfuhren werden auf das niedrigere Weltmarktniveau „heruntersubventioniert“.³³ Das System mit Schwellenpreis und Einfuhrabschöpfungen wurde im Zuge der Reform der Welthandelsordnung (Agrarabkommen im Rahmen der GATT-Reform) durch ein System fester Zölle für landwirtschaftliche Produkte ersetzt.

In Anbetracht der Preisinstrumente wird deutlich, dass die gemeinsame Agrarpolitik im Wesentlichen darauf abzielt, den Erzeugern von Agrarprodukten im Gemeinsamen Markt ein Mindesteinkommen zu garantieren. Die Folge davon ist, dass sich der Preis für Agrarprodukte in der Regel nicht oder nur zu einem geringen Teil über Angebot und Nachfrage reguliert.³⁴ Die damit verbundenen hohen Gemeinschaftsausgaben sind der Grund für oft geäußerte Kritik an der marktfremde Elemente enthaltenden *GAP*. Im Jahre 1992 wurde mit einer Agrarreform versucht, im Wege der teilweisen Preisangleichung an das Weltmarktniveau und des allgemeinen Abbaus von Produktionskapazitäten eine stärkere Marktorientierung zu erreichen. Abzielend auf die Anpassung der *GAP* an die EU-Osterweiterung, wurde im

³¹ Der Schwellenpreis oder Einschleusungspreis ist der Mindestpreis, zu dem aus Drittstaaten eingeführte Erzeugnisse verkauft werden können. Er liegt über dem Interventionspreis und bietet den Wirtschaftsakteuren der Gemeinschaft somit einen Anreiz, sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu versorgen und somit den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz einzuhalten. Vgl. SCADPLUS (2003b)

³² siehe folgenden Abschnitt dieser Arbeit

³³ Vgl. Lecheler (2003), S. 301

³⁴ Vgl. Hobe (2003), S. 249

Rahmen der Agenda 2000 ein bestimmter Finanzrahmen festgeschrieben, weitere Preissenkungen wurden beschlossen und als Ausgleich dafür das System der Direktzahlungen für die Erzeuger eingeführt. Die Reform der *GAP* ist Gegenstand späterer Ausführungen dieses Kapitels.

Im einem Spannungsverhältnis zu den im Rahmen der WTO definierten Freihandelsverpflichtungen steht einer der Grundsätze der *GAP* – die Gemeinschaftspräferenz. Im Folgenden werden die Grund- und Organisationsprinzipien der Gemeinsamen Marktordnungen dargestellt.³⁵

Die Grundprinzipien der GMO

Im Jahre 1962 wurden drei Grundprinzipien festgelegt, die den gemeinsamen Agrarmarkt und damit die GMO charakterisieren:

- 1) Grundprinzip *der Gemeinschaftspräferenz*
- 2) Grundprinzip *der finanziellen Solidarität*
- 3) Grundprinzip *der Einheit des Marktes*

Ad) 1 - Grundprinzip der Gemeinschaftspräferenz

Unter Gemeinschaftspräferenz wird der Schutz des Binnenmarktes vor Niedrigpreisprodukten aus Drittländern und vor größeren Schwankungen der Weltmärkte verstanden. Dies bedeutet in der Praxis, dass die Agrarprodukte der EU bei der Vermarktung Vorrang und einen Preisvorteil gegenüber importierten Produkten genießen.

Die durch das Grundprinzip der Gemeinschaftspräferenz angestrebte Abgrenzung des innergemeinschaftlichen Markts gegenüber dem Weltmarkt erfolgte bis zum Wirksamwerden der Beschlüsse der Uruguay-Runde des GATT 1995 vor allem durch Abschöpfungen, d.h. bei der Einfuhr vom Einführenden zu entrichtende Abgaben, die der Differenz zwischen dem in der Regel niedrigeren Weltmarktpreis und dem höheren innergemeinschaftlichen Preis

³⁵ Vgl. Internetpräsenz des Europäischen Parlaments: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002, Kap 4.1.3 (Agrarmarktpolitik - Die Gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) Allgemeiner Aufbau: Übersicht nach Sektoren), unter: http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_3_de.htm, [i.F.z.a: EP (2003b)]

entsprechen.³⁶ Das Gegenstück zu den Abschöpfungen beim Import sind Ausfuhrerstattungen auf Agrarprodukte beim Export, die zum Ausgleich des genannten Preisgefälles an den aus der EU Ausführenden gewährt werden.³⁷ Es handelt sich hier um eine Subventionierung der Gemeinschaftsausfuhren, damit ihre Notierungen den Weltmarktpreisen entsprechen.³⁸

Eine weitere Ausprägung der Gemeinschaftspräferenz ist das Recht, das sich die Union zur Untersagung der Verarbeitung von aus Drittländern eingeführten Produkten vorbehält. Die Union kann hier die Inanspruchnahme des *aktiven* Veredelungsprozesses untersagen, der die Verarbeitung eines aus einem Drittland eingeführten Erzeugnisses in der Union ohne Erhebung von Zöllen erlaubt, sofern das Erzeugnis wieder ausgeführt wird. Umgekehrt kann die Union auch den passiven Veredelungsverkehr untersagen, der in der zeitweiligen Ausfuhr einer Ware in ein Drittland besteht, in dem sie verarbeitet wird, um anschließend wieder ohne Abgabe in die EU wieder eingeführt zu werden.

Das Prinzip der Gemeinschaftspräferenz wird wegen der fortschreitenden Öffnung des Gemeinschaftsmarktes nach außen (multilaterale Abkommen im Rahmen der WTO-Verhandlungsrunden, bilaterale Abkommen und einseitige Zugeständnisse) tendenziell immer weniger angewendet.³⁹

Ad 2) - Grundprinzip der finanziellen Solidarität

Unter finanzieller Solidarität der GMO wird der Grundsatz verstanden, dass alle Ausgaben im Rahmen der *GAP* vom Gemeinschaftshaushalt getragen werden. Die Agrarpolitik ist der einzige Politikbereich, in dem mit gemeinschaftlicher Finanzierung kostenträchtige Marktinterventionen betrieben und Direktzahlungen zum Einkommensausgleich gewährt werden.

³⁶ „Abschöpfungen sind Importabgaben auf landwirtschaftliche Produkte aus Drittstaaten. Durch das Erheben von Abschöpfungen an den EU-Außengrenzen werden die Importe um die Differenz zwischen den niedrigeren Weltmarktpreisen und den innerhalb der Gemeinschaft gültigen Agrarpreisen verteuert. Abschöpfungen sind also variable Zölle, die je nach Preissituation auf dem Weltmarkt schwanken. Sie sichern den EU-Landwirten hohe Absatzpreise und sind eine wichtige Einnahmequelle der EU.“ Zitiert aus: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration, Institut für Europäische Politik, 8. Auflage, Bonn: Europa Union Verlag, 2002, S. 384 [i.F.z.a: Weidenfeld/Wessels (2002)]

³⁷ Vgl. Weidenfeld/Wessels (2002), S. 384

³⁸ Vgl. Dazu auch SCADPLUS (2003a) und (2003b)

³⁹ Vgl. dazu auch das Kap. 2.1.5 dieser Arbeit über die Reformen der GAP

Ad 3) - Grundprinzip der Einheit des Marktes

Unter dem Grundprinzip Einheit des Marktes wird der freie Verkehr landwirtschaftlicher Erzeugnisse zwischen den Mitgliedstaaten verstanden sowie die Vorschrift, dass überall in der EU die gleichen Instrumente und Mechanismen für die Organisation des Binnenmarktes angewandt werden sollen.

Organisationsprinzipien bis 1992

Bis zum Jahr 1992, in dem eine umfassende Reform der *GAP* stattfand⁴⁰, ließen sich die Marktordnungen nach drei Organisationsprinzipien unterscheiden:

- 1) Marktordnungen mit *Preisstützung*
- 2) Marktordnungen mit *Außenschutz*
- 3) Marktordnungen mit *direkten Beihilfen und Prämien*

Ad 1) - Marktordnungen mit Preisstützung

Unter Preisstützung wird in den GMO sowohl eine Absatz- als auch eine Preisgarantie für mittlerweile etwa 70% der landwirtschaftlichen Produkte verstanden. Durch Aufkäufe einer nicht abgesetzten Ware, wird durch staatliche Interventionsstellen dem Landwirt der sog. *Interventionspreis*⁴¹ und damit der geplante Absatz zu 100% garantiert. Zu den Erzeugnissen, die unter diese Garantie fallen, zählen die wichtigsten Getreidearten, Zucker, Milchprodukte, Fleisch, bestimmte Obst- und Gemüsearten sowie Tafelwein.

Seit der *GAP*-Reform von 1992 wird nur noch dann interveniert, wenn der Marktpreis bestimmte Auslöseschwellen unterschreitet. Die Intervention garantiert nunmehr weder den vollen Interventionspreis, noch die gesamte nicht abgesetzte Warenmenge.⁴² Die Preisstützung wird in diesen GMO nur für eine auf betrieblicher Ebene festgelegte Produktionsmenge gewährt. Der Rückgang der garantierten Preise wird in bestimmten Sektoren durch eine Anhebung der Direktbeihilfen für die Landwirte ausgeglichen.⁴³

⁴⁰ Detailliert zur Reform von 1992 siehe. ab Seite 26 dieser Arbeit.

⁴¹ siehe dazu Fußnote Nr. 24 dieser Arbeit

⁴² wie z.B. die Quotenregelungen in der Marktordnung für Milch und Zucker belegen, vgl. EP (2003a)

⁴³ ausführlich zu den *GAP*-Reformen siehe ab S. 25 dieser Arbeit

Ad 2) - Marktordnungen mit Außenschutz

Unter Außenschutz wird eine Art Preisgarantie für im EU-Binnenmarkt produzierte Agrarprodukte verstanden, die gegenüber der Niedrigpreis-Konkurrenz aus Drittländern, in der Regel durch Zölle, erreicht wird. Bei bestimmte Schwellen unterschreitenden Angebotspreisen von Drittanbietern wird zusätzlich eine Abschöpfung für diese Produkte erhoben. Etwa ein Viertel der Agrarprodukte genießen diesen Schutz, ohne allerdings dass für Ihren Absatz im Binnenmarkt ein fester Preis garantiert wird. Darunter fallen Eier, Geflügel, einige Obst- und Gemüsearten, Zierpflanzen und andere Weinarten als Tafelwein.⁴⁴

Ad 3) - Marktordnungen mit direkten Beihilfen und Prämien

Unter direkten Beihilfen werden sowohl pauschale als auch variable und als Ergänzungsbeihilfen bezeichnete Unterstützungen für benachteiligte oder durch Marktgegebenheiten schlechter gestellte Landwirte verstanden. Die Beihilfen werden in Form von Flächenzahlungen, Erzeugungsbeihilfen, Beihilfen zur Förderung der Tierhaltung oder Ausgleichsbeträgen gewährt. Finanzbeträge werden zugunsten der Vermarktung der Erzeugung, der Wettbewerbsfähigkeit der Erzeugungen sowie der Schaffung und Tätigkeit von Erzeugergemeinschaften oder Verbänden von Fachleuten aus dem Agrar- und Lebensmittelsektor entrichtet. Mit weiteren Beihilfen wird die Aufgabe bestimmter Erzeugungen oder die Umstellung von Flächen und/ oder Betrieben gefördert. In Fällen von Tierseuchen werden Marktstützungsmaßnahmen verabschiedet.

Werden Produkte zollfrei in die EU eingeführt (wie z.B. Ölsaaten und Hülsenfrüchte) erhalten EU-Produzenten solcher Erzeugnisse Beihilfen. Zusätzlich zu den durch den Außenschutz und Interventionsmaßnahmen gestützten Marktpreisen werden bei Oliven, Tabak und Hartweizen ebenfalls Beihilfen gezahlt. Werden Erzeugnisse in einer GMO nur in geringen Mengen hergestellt (wie es bei Flachs, Hanf, Baumwolle, Seidenraupen, Hopfen, Saatgut oder Trockenfutter der Fall ist), werden Pauschalbeihilfen gewährt.

⁴⁴ Vgl.: EP (2003a)

Organisationsprinzipien nach den Reformen 1992 und 1999

Im Zuge der GAP-Reformen in 1992 und 1999 wurden die Ziele und Instrumente zur Lenkung der Märkte angepasst und verändert.⁴⁵ Konkret wurde der Unterstützungsmechanismus sowie das System der mengenmäßigen Kontrolle der landwirtschaftlichen Erzeugung in der EU verändert. Demnach lassen sich die GMO nach den *Unterstützungsmechanismen* und nach den *Mechanismen der Angebotskontrolle* klassifizieren. Diese seien im Folgenden näher beschrieben:⁴⁶

Klassifikation der GMO nach den Unterstützungsmechanismen

- *GMO mit Garantiepreisen und mit automatischer Intervention*

Diese Art von GMO findet Anwendung bei Zucker- und Milcherzeugnissen und betrifft somit etwas mehr als ein Fünftel der landwirtschaftlichen Enderzeugung der Gemeinschaft. Sie sieht eine Regelung mit Mindest- oder Garantiepreisen vor, die die öffentlichen Interventionsstellen den Landwirten für die angelieferten Erzeugnisse zu zahlen haben, wenn sich auf dem Markt keine gewinnbringenden Preise erzielen lassen. Diese Art von GMO wird derzeit zunehmend abgebaut.

- *GMO mit Garantiepreisen und mit Intervention unter bestimmten Bedingungen*

Diese Art von GMO findet Anwendung bei Wein, Schweinefleisch und einigen Arten von frischem Obst und Gemüse und betrifft damit etwa ein Fünftel der landwirtschaftlichen Enderzeugung der Gemeinschaft. Sie sieht eine Garantiepreisregelung vor, jedoch nur für den Fall einer ernsten Krise auf den betreffenden Märkten. Ob eine solche Krise besteht, bestimmt die Kommission.

- *Gemischte GMO mit Garantiepreisen und ergänzenden direkten Erzeugerbeihilfen*

Diese Art von GMO findet Anwendung bei Getreide, Reis, Schaffleisch, Bananen, Milch (ab 2005/2006) und Rindfleisch (auch wenn ab 2002 eine Regelung der Intervention unter bestimmten Bedingungen mit einem sogenannten Sicherheitsnetz eingeführt wurde). Sie betrifft somit ein Drittel der landwirtschaftlichen Enderzeugung der Gemeinschaft und hat sich seit den 1992 und 1999 verabschiedeten GAP-Reformpaketen zunehmend durchgesetzt.

⁴⁵ Siehe Fußnote 38

⁴⁶ Vgl. dazu EP (2003b)

- *GMO, die nur direkte Erzeugerbeihilfen vorsehen*

Hierbei handelt es sich um Pauschalbeihilfen oder den erzeugten Mengen bzw. Erträgen entsprechende proportionale Beihilfen. Diese Art von GMO findet Anwendung bei Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Futtermitteln, Tabak, Textilpflanzen, Hülsenfrüchten, Hopfen und Verarbeitungserzeugnissen aus Obst und Gemüse, einigen Arten von frischem Obst und Gemüse (Spargel, Haselnüsse) sowie Olivenöl und Oliven und betrifft damit etwa 10% der landwirtschaftlichen Erzeugung der Gemeinschaft.

- *GMO ohne direkte Stützung der Erzeugung*

Diese Art von GMO findet Anwendung bei Geflügel, Eiern, landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten, Blumen und Pflanzen, einigen Arten von frischem Obst und Gemüse, Kartoffeln und anderen Erzeugnissen von geringerer Bedeutung sowie exotischen Erzeugnissen (Äthylalkohol, Kaffee, Tee usw.). Alle diese Erzeugnisse genießen lediglich Zollschutz. Die Tabelle Nr. 1 (folgende Seite) stellt die Erzeugnisse nach Art des Marktlenkungs-mechanismus, wie sie anlässlich des Gipfels von Berlin im Rahmen der Agenda 2000 vereinbart worden sind, dar.

Klassifikation der GMO nach den Mechanismen der Angebotskontrolle

Aufgrund der letzten GAP-Reformen gibt es derzeit vier Mechanismen zur mengenmäßigen Kontrolle der Erzeugung (siehe dazu auch Tabelle 2 auf Seite 22). Durch Quoten und einzelstaatlichen Garantiemengen wird eine Regulierung der landwirtschaftlichen Produktion sowie eine Begrenzung von Produktionsüberschüssen und damit der Lagerhaltung ermöglicht. Die Quoten sind die den Landwirten zugeteilten Höchstzeugungsmengen, bei deren Nichtbeachtung (Überschussproduktion) die landwirtschaftlichen Betriebsinhaber finanziell bestraft werden. Die einzelstaatlichen Garantiemengen, die den Mitgliedstaaten zugeteilt werden, entsprechen Höchstzeugungsmengen. Im Falle ihrer Überschreitung müssen die Erzeuger eine Mitverantwortungsabgabe zahlen. Der Interventionspreis für das folgende Wirtschaftsjahr wird daraufhin gekürzt.

Tab. 1: Erzeugnisse nach Art des Marktlenkungsmechanismus nach dem Gipfel von Berlin im Rahmen von Agenda 2000.

GMO mit Garantiepreisen und automatischer Intervention	GMO mit Garantiepreisen und Intervention unter bestimmten Bedingungen	Gemischte GMO (Garantiepreise und ergänzende direkte Erzeugerbeihilfen)	GMO, die nur direkte Erzeugerbeihilfen vorsehen	GMO ohne Stützung der Erzeugung (oder GMO mit Zollschutz)
- Zucker - Milch (bis 2005)	- Wein. - Schweinefleisch. - frisches Obst und Gemüse	- Getreide - Reis - Schaffleisch - Bananen - Milch (ab 2005/6) - Rindfleisch (bis 2002 mit öffentlicher Interventionsregelung; ab 2002 mit privater Interventionsregelung mit Sicherheitsnetz)	- Ölsaaten - Eiweißpflanzen - Futtermittel - Tabak - Baumwolle - sonstige Textilpflanzen - Trockengemüse - Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse - Hopfen - Spargel - Haselnüsse - Oliven (2000) - Olivenöl (2000) - Rindfleisch (2002) - Reis (Vorschlag)	- Geflügel - Eier - Landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse - Blumen und Pflanzen - einige Arten von frischem Obst und Gemüse - Kartoffeln - Äthylalkohol - sonstige Erzeugnisse von geringerer Bedeutung und - exotische Erzeugnisse

Quelle: EP (2003b)

Das Problem der Überschusserzeugung wird im Zuge der *GAP*-Reformen auch mit finanziellen Anreizen wie z.B. mit der Zuteilung von Ausgleichsbeträgen an diejenigen Landwirte angegangen, die Flächen stilllegen und/ oder eine Diversifizierung der Erzeugung auf Nichtnahrungszwecke (z.B. Erzeugung von Ausgangserzeugnissen für Biokraftstoffe) vornehmen. Die Ausgleichsbeträge ergänzen das Einkommen der Landwirte und werden nach Maßgabe der gehaltenen Tiere und/ oder der bebauten Fläche gewährt.⁴⁷

Im Folgenden seien überblicksartig die vier aktuell vorhandenen und der *GAP* zur Verfügung stehenden Arten der mengenmäßigen Kontrolle der landwirtschaftlichen Produktion vorgestellt:

⁴⁷ Vgl. EP (2003b)

1. Produktionsquoten im engeren Sinne

Diese Quoten betreffen Milch und Zucker und werden auf nationaler Ebene festgelegt. Sie werden zwischen den Erzeugern oder den Unternehmen aufgeteilt und sehen im Falle von Überschreitungen Sanktionen für die Erzeuger in den einzelnen Mitgliedstaaten vor.

2. Garantierte nationale Produktionsquoten

Diese Quoten (garantierte Höchstmengen, garantierte Höchstflächen, bestandsabhängige Ausgleichszahlungen) betreffen eine Vielzahl von Erzeugnissen und entsprechen einem Anspruch der Erzeuger auf direkte Beihilfe, die bei Überschreitung der festgesetzten Höchstwerte entsprechend verringert wird.

3. Garantierte gemeinschaftliche Produktionsquoten

Diese Art von Quoten wird nach der Erzeugung der Fünfzehn berechnet und verschwindet mehr und mehr. Sie betrifft nur einige Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse sowie Hülsenfrüchte und Bananen.

4. Nationale Überschussquoten

Diese Quoten betreffen einige Erzeugnisse des Mittelmeerraums (Wein mit Hilfe genehmigter Destillationsvolumen) sowie einige Arten von frischem Obst und Gemüse (mit Hilfe von Rücknahmegrenzwerten).

Tab. 2: Sektorielle Mechanismen der Angebotskontrolle nach dem Gipfel von Berlin im Rahmen der Agenda 2000

Nationale Produktionsquoten	Garantierte nationale Produktionsquoten	Garantierte gemeinschaftliche Produktionsquoten	Nationale Überschussquoten
<ul style="list-style-type: none"> . Zucker und Isoglucose (Quoten A and B) . Weinberge (Verbot von Neuanpflanzungen) . Milch (mit garantierten Quoten bis 2006) 	<ul style="list-style-type: none"> . Reis (garantierte Höchstflächen) . Baumwolle (garantierte Höchstmengen) . Tierfutter (garantierte Höchstmengen) . Tabak (garantierte Höchstmengen) . Kartoffelstärke, Olivenöl, Oliven . Verarbeitete Tomaten . Rindfleisch bestandsabhängig) . Milchkühe (bestandsabhängig) . Schafe (bestandsabhängig) . Kulturpflanzen (garantierte Höchstflächen einschließlich Hartweizen ab 1997 und außer Ölsaaten ab der Agenda 2000) . Milch (Beihilfen ab 2005/2006). 	<ul style="list-style-type: none"> . einige Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (Garantiemengen für Birnen und Pfirsiche, Verarbeitungshöchstmengen für Zitrusfrüchte, garantierte Höchstmengen für Rosinen) . Trockengemüse (garantierte Höchstflächen) . Bananen (garantierte Höchstmengen) 	<ul style="list-style-type: none"> . Weinprodukte (freiwillige und verbindliche Destillationsmengen) . Frisches Obst und Gemüse (Rücknahmewerte nach landwirtschaftlichen Erzeugerorganisationen)

Quelle: EP (2003b)

Finanzierung der GAP

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU wird aus dem 1962 eingerichteten *Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)* finanziert. Der EAGFL nimmt einen beträchtlichen Teil des Gemeinschaftshaushalts in Anspruch.⁴⁸ Im Jahre 1964 wurde der EAGFL in zwei Abteilungen untergliedert: Durch Subventionen und Investitionen in neue Ausrüstungen und Technologien trägt die Abteilung *Ausrichtung* nicht nur zur Rationalisierung, Modernisierung und Strukturverbesserung in der Landwirtschaft bei, sondern sie fördert auch die Entwicklung der ländlichen Gebiete (Agrarstrukturpolitik)⁴⁹. Die Abteilung *Garantie* ist zuständig für die Finanzierung der gemeinsamen Marktorganisation (Markt- und Preispolitik), unter der z.B. Preisstützungsmaßnahmen und Ausfuhrerstattungen, die den Landwirten feste Preise sichern, aber auch Ankäufe oder Lagerung von Überschussproduktionen subsumiert werden können. Es werden ebenfalls aus der Abteilung *Garantie* die Ausgaben im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert.⁵⁰ Seit 1993 müssen jedoch aufgrund der Reform der *GAP* aus dem EAGFL, *Abteilung Garantie*, vollständig oder teilweise auch Maßnahmen finanziert werden, die nicht mit der eigentlichen Verwaltung der Agrarmärkte in Zusammenhang stehen (Flächenstilllegung, Einkommensbeihilfen, Umweltschutz, Betrugsbekämpfung usw.). Die bei weitem wichtigere der beiden Abteilungen und gleichzeitig für die obligatorischen Ausgaben⁵¹ des Gemeinschaftshaushalts zuständige ist die Abteilung „*Garantie*“.⁵²

⁴⁸ Im Jahre 2000 entfielen von dem Gesamthaushalt in Höhe von 89,4 Milliarden Euro über 45 Milliarden Euro (51 Prozent) auf den EAGFL. Allerdings sieht die im Rahmen der Agenda 2000 vorgelegte finanzielle Vorausschau praktisch ein Einfrieren dieses Prozentsatzes vor: Während des Zeitraums 2000-2006 soll der Anteil der Agrarleitlinie, die die Begrenzung der jährlichen Agrarausgaben nach oben vorgibt, an den Gemeinschaftsausgaben nicht 44,1% übersteigen. Vgl. GDH (2004)

⁴⁹ Die Abt. *Ausrichtung* des EAGFL ist Teil der Strukturfonds, die mit den folgenden Zielen eingerichtet wurden: Abbau der Entwicklungsdisparitäten und Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Union; Verbesserung der Effizienz der strukturpolitischen Interventionen der Gemeinschaft, indem die Finanzhilfen konzentriert werden und ihre Funktionsweise durch eine Verringerung der Zahl von Zielen vereinfacht wird; nebenbei wird eine klarere Festlegung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission auf den einzelnen Stufen (Programmplanung, Umsetzung, Begleitung, Bewertung, Kontrolle) verfolgt. Ausführlich zur Finanzierung der EU und zu den Strukturfonds: Vgl. Weidenfeld/ Wessels (2002), S. 396 sowie das Online-Glossar der EU, ScadPlus: Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Landwirtschaft/ Finanzielle Aspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik/ System zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), unter <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60024.htm> [i.F.z.a: SCADPLUS (2003c)]

⁵⁰ Vgl. ebenda

⁵¹ Obligatorische Ausgaben [vgl. Artikel 272 (203) des EWG-Vertrags] ergeben sich aus dem Inhalt der betreffenden Verordnungen.

⁵² Beispielsweise entfielen im Jahre 2000 45,4 Milliarden Euro auf den EAGFL, davon 40,4 Milliarden auf die Abt. *Garantie* und 5 Milliarden Euro auf die Abt. *Ausrichtung*. Vgl. GDH (2004), (dort: Der Gesamthaushalt der EU)

Ergebnisse der GAP

Abhängig von dem Blickwinkel der Betrachtung, ergibt die Einschätzung der Ergebnisse der *GAP* verschiedene Resultate. Einerseits wurden die ursprünglichen Ziele der *GAP* insofern erreicht, als dass die Produktion als auch Produktivität gefördert, die Märkte stabilisiert und die Versorgungssicherheit in der EU hergestellt werden konnten. Die Landwirte wurden erfolgreich vor den Schwankungen der Weltmärkte geschützt. Andererseits hat das System garantierter Mindestpreise die Produktion von Überschüssen angeheizt und die Agrarausgaben der Gemeinschaft in unerträgliche Höhen getrieben.⁵³ Zudem kommt es aufgrund divergierender Einzelinteressen verschiedener EU-Mitglieder immer wieder zu gravierenden Konflikten.

Für die Anwendung und die Kosten der *GAP* hat sich besonders schädlich die Tatsache ausgewirkt, dass die *GAP* zu einem Zeitpunkt konzipiert wurde, als die Gemeinschaft noch Nettoimporteur von Agrarerzeugnissen war. Die starke einkommenspolitische Komponenten der *GAP* wurde folglich vorrangig über preispolitische Instrumente (Preisstützungen) durchgesetzt. Die Folge war eine Intensivierung der Produktion (Produktionsüberschüsse) mit negativen Auswirkungen für die Umwelt. Dabei entstand ein Teufelskreis, in dem die *GAP* Agrarüberschüsse förderte, die sie gleichzeitig durch teure Exportsubventionen und/ oder hohe Lagerhaltung abbauen musste. Zudem muss beachtet werden, dass die einkommenspolitische Förderung an die Produktionsmengen geknüpft war, womit ca. 80% des Garantiefonds (EAGFL) an nur 20% der Betriebe gingen.⁵⁴ Die explodierenden Kosten der *GAP* brachten die *GAP* in das Kreuzfeuer der Kritik und es wurde somit versucht, die Agrarpolitik neu zu konzipieren.

Vor allem im Zuge der Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung musste die *GAP* grundlegenden Reformen unterzogen werden. Um das Verständnis der Problemstellung des einleitend vorzubereiten, wird im Folgenden der Weg der *GAP*-Reformen bis zur Agenda 2000 überblicksartig dargestellt.

⁵³ Vgl. Herdegen (2003), S. 277f

⁵⁴ Vgl. Quaisser, W.: Der Außenhandel Mittel- und Osteuropas mit der Europäischen Union in den sensiblen Sektoren, Working Paper Nr. 198 aus dem Osteuropa-Institut München, Dezember 1996, S. 4f sowie die dort zitierte Literatur. [i.F.z.a: Quaisser (1996)];

Reformen der GAP

Vorüberlegungen und Geschichtlicher Rückblick

Bei einer inhaltlichen Betrachtungsweise des *GAP*-Reformprozesses über die vier Jahrzehnte seiner Existenz, ist folgende Entwicklung zu erkennen: Zunächst machte sich die EU-Kommission an die Verwirklichung der Grundziele der *GAP*, die im Art. 33 des EGV verankert sind. Danach galt es, die Überschüsse in bestimmten Sektoren in den Griff zu bekommen. Anschließend wurde eine neue Richtung mit einer Kombination von Preissenkungen und Ausgleichsbeihilfen eingeschlagen. Die *neue GAP*-Reform im Rahmen der Agenda 2000 vertieft und erweitert die bisherigen Reformen, indem sie die Preisstützung durch Direktbeihilfen ersetzt und diesen Prozess durch eine kohärente Politik zur ländlichen Entwicklung flankiert. Im Folgenden werden die Reformen chronologisch dargestellt.

Der erste Reformversuch von 1968

Bereits wenige Jahre nach der Errichtung der *GAP* zeichnete sich das aus der Markt- und Preispolitik hervorgehende Problemfeld der in der Landwirtschaft entstehenden Überschüsse, durch die der *GAP*-Kostenanteil am Gesamthaushalt der EU kontinuierlich stieg. Im Jahre 1968 erfolgte somit der erste Reformversuch, der allgemein als Mansholt-Plan⁵⁵ bekannt ist und von der Kommission im „Memorandum zur Reform der *GAP*“ protokolliert wurde. Damals sah man eine starke Verringerung der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung und die Förderung größerer, effizienterer landwirtschaftlicher Produktionsbetriebe vor.⁵⁶

Die Strukturmaßnahmen von 1972

Das zur Überschussproduktion führende Ungleichgewicht des Angebots und der Nachfrage in der Landwirtschaft war auch 1972 einer der Hauptgründe für die Strukturmaßnahmen des Jahres 1972, die mit dem Ziel, die europäische Landwirtschaft zu modernisieren, in die *GAP* eingeführt wurden. Leider erwies sich die Reform nicht als ausreichend, die Problemstellung verschlimmerte sich trotz laufender Strukturveränderungen in den folgenden Jahren.

⁵⁵ *Sicco Mansholt* war damaliger Vizepräsident der Kommission und Verantwortlich für die *GAP*.

⁵⁶ Ausführlich dazu siehe: „Mansholt-Plan“

Die Anpassungen der GAP von 1984

Es zeichnete sich umso deutlicher ab, dass weitere Änderungen an der *GAP* erforderlich sein würden, als zu Beginn der 80er Jahre die Lage im Agrarsektor immer schlechter wurde und das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf den europäischen Märkten weiter anwuchs. Die Haushaltskosten für den EAGFL wurden dadurch in die Höhe getrieben, was zu einem weiteren Versuch führte, das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auszugleichen. So wurden 1984 Maßnahmen zur Steuerung der Ausgaben vorgenommen, indem Milchquoten sowie Bestimmungen zur Regelung der Märkte für Getreide und Wein eingeführt wurden. Die Kommission veröffentlichte in diesem Rahmen im Jahr 1985 das Grünbuch über „Perspektiven der Gemeinsamen Agrarpolitik“.⁵⁷ Mit dem Grünbuch wurde versucht, neue Wege zur *Reduzierung der Produktion* in Problembereichen aufzuzeigen und ganz allgemein die Zukunft der *GAP* durch Alternativlösungen und Anpassungen an wirtschaftliche Zwänge besser und effizienter zu gestalten.

Die Beschlüsse von 1988

Aufgrund der Tatsachen, dass auch die 1984/85 durchgeführten Maßnahmen keine nennenswerte Verbesserung der Lage der Landwirtschaft in Europa bewirkt hatten, wurde drei Jahre später vom Europäischen Rat ein Paket von Reformmaßnahmen verabschiedet. Darunter befand sich die „Leitlinie für die Agrarausgaben“ zur Begrenzung des prozentualen Anteils der *GAP*-Ausgaben am Gesamthaushalt. Im gleichen Zuge wurden die Mittel der Strukturfonds verdoppelt, um soziostrukturelle Maßnahmen mit dem Ziel der *Verringerung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit* (vor allem, wo überschüssige Produktion vorhanden war) erfolgreich anzuwenden.⁵⁸

Die Reform der GAP von 1992

Angesichts des trotz der oben beschriebenen Maßnahmen wachsenden haushaltspolitischen Drucks (Überschussproduktion), der umweltpolitische Zwänge (ausgelöst durch Intensivierung

⁵⁷ Vgl. Kom (85) 333 Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Parlament: „Perspektiven für die gemeinsame Agrarpolitik“ vom Juli 1985

⁵⁸ in diesen Rahmen fällt das System der Stilllegung von Ackerflächen, Verringerung von Viehbeständen, Regelung zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit oder Vorruhestandsregelung, Regelung über direkte Einkommenshilfen, Regelung zur Extensivierung der Erzeugung und zur Umstellung von Überschusserzeugnissen, wonach Erzeuger, die sich verpflichteten, ihre Produktion zu verringern, Prämien erhalten können“. Vgl.: Internetpräsenz des Europäischen Parlaments: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Die Reform der GAP, Kap. 4.1.2, unter http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_2_de.htm, [i.F.z.a: EP (2003c)]

des Anbaus) und der internationalen Verpflichtungen aus dem GATT-Übereinkommen, sah sich die EU-Kommission gezwungen, eine „echte“ und grundlegende Reform der GAP durchzuführen. Im Jahre 1991 wurden somit zwei für die spätere politische Einigung des Rates von 1992 grundlegenden Basisdokumente über die Entwicklung und die Zukunft der GAP vorgelegt.⁵⁹ Der Rat beschloss auf dieser Basis den einschneidendsten Eingriff in das bislang geltende System zur Unterstützung der Landwirtschaft. Dieser bestand zum einen aus Reformen der *Markt- und Preispolitik* und zum anderen aus flankierenden Maßnahmen, die auf *Marktmechanismen und auf Umweltschutz* gerichtet waren.⁶⁰ Die beiden Bestandteile der Reform seien im Folgenden beschrieben.

Reform der Markt- und Preispolitik

Das Systems der Einkommensstützung über Garantiepreise wurde in fast allen Sektoren der Landwirtschaft mit dem Ziel der *Angebotsreduktion* durch ein System direkter Einkommensbeihilfen ersetzt. In Praxis bedeutete das zum einen eine Senkung der EU-Agrarpreise, um sie auf dem Binnen- und Weltmarkt konkurrenzfähig zu machen und zum anderen, Ausgleichzahlungen an die Landwirte, um Ihnen die durch die Preisreduktion entstehenden Einkommensverluste zu kompensieren.

Diese Maßnahme brachte positive Auswirkungen in den Sektoren Getreide sowie Ölsaaten, und (anfängliche) Erfolge bei der Verminderung von Rindfleischproduktion.⁶¹ Aufgrund der im Beihilfesystem für Schaf- und Ziegenfleisch vorgenommenen Änderungen, konnten diese Produkte ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten verbessern. Das gleiche Ergebnis konnte leider bei Schweine- und Geflügelfleisch nicht erreicht werden, da der Rückgang der Getreidepreise nicht wie erwartet eine Verringerung der Futtermittelkosten zur Folge hatte. Dieses Problem wurde durch die Kürzung der Ausfuhrerstattungen sowie durch die Schweinepest und die Dioxinkrise noch weiter verschärft.

Flankierende Maßnahmen

Unter dieser Umschreibung sind Maßnahmen zu verstehen, die Marktmechanismen effizienter machen und den Umweltschutz in der Landwirtschaft verstärken sollen.

⁵⁹ Die zwei Diskussionspapiere zur zukünftigen Entwicklung der GAP (Kom (91)0100 und Kom(91)0258) wurden von der Kommission und dem damaligen Agrarkommissar, Ray McSharry, vorgelegt.

⁶⁰ Zu den Inhalten der Reform vgl. Bulletin der EG 5 (1992), S. 56. ff. ; Agra-Europe Nr. 22/1992 (Sonderbeilage) sowie EP (2003c)

⁶¹ Allerdings waren die Erfolge durch die BSE-Krise dann sehr abgeschwächt, vgl.: ebenda

Beispielsweise fördert die Verordnung über umweltverträgliche und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren die Einführung oder Beibehaltung solcher Verfahren sowie die Umwidmung von landwirtschaftlichen Flächen für Zwecke des Umweltschutzes für einen Zeitraum von 20 Jahren. Landwirte, die ab ihrem 55. Lebensjahr ihre landwirtschaftliche Tätigkeit aufgeben und ihre Flächen anderen Betrieben übertragen, wurden mit einer Vorruhestandsregelung begünstigt, für die die Gemeinschaft ihre Beteiligung erhöhte. Begleitend dazu wurde die Aufforstung durch die von der Gemeinschaft mitfinanzierten Förderungsbeträge attraktiver gemacht.

Die Reform von 1992 wurde allgemein als Erfolg für die europäische Landwirtschaft angesehen. Mit ihrer Hilfe ist es gelungen, die Überschüsse teilweise abzubauen und damit die Ausgaben einzudämmen und zugleich eine Einkommenssteigerung von durchschnittlich 4,5% zu erzielen.⁶² Die Reform führte ebenfalls zur Überwindung von Hindernissen, die dem Einbezug des Agrarbereichs in das 1993 ausgehandelte GATT-Abkommen der Uruguay-Runde im Wege lagen.⁶³

An der Jahrtausendwende stehend – also im Zeichen der bevorstehenden EU-Osterweiterung, der Vorbereitung auf die gemeinsame Währung mit ihren Haushaltszwängen und angesichts der neuen WTO-Verhandlungsrunde – befand man allerdings, dass eine weitere Neuordnung der GAP im Geiste von 1992 nötig war. Folgende interne und externe Herausforderungen begründeten diese Erkenntnis:⁶⁴

⁶² Vgl. EP (2003c)

⁶³ Aufgrund der Zunahme von Handelsstreitigkeiten in den 80er Jahren erkannten die GATT-Mitgliedstaaten die Notwendigkeit globaler Verhandlungen, um den Welthandel mit Agrarerzeugnissen stärker zu liberalisieren. Ziel war ein schrittweise durchzuführender und erheblicher Abbau der Agrarhandelsstützung, um die Beschränkungen und Verzerrungen auf den internationalen Agrarmärkten zu korrigieren und zu verhindern. Die Verhandlungen waren durch grundlegende Meinungsverschiedenheiten der Beteiligten gekennzeichnet. Ausführlich zu den Positionen, zur Übersicht und Deutung der für die Landwirtschaft ausgehandelten Beschlüsse sowie zum aktuellen Stand der WTO-Verhandlungen siehe Deutscher Bauernverband: DBV-Situationsbericht 2003, Bonn 2002, S. 198ff, [i.F.z.a: DBV 2002]; World Trade Organization, unter <http://www.wto.org>; sowie die Internetpräsenz des Europäischen Parlaments: Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Außenhandelspolitik im Agrarsektor – Die Agrarabkommen im Rahmen von GATT/ WTO, Kap. 4.1.7, unter http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_7_de.htm, [i.F.z.a: EP (2003d)]

⁶⁴ Vgl. dazu EP (2003c)

- Auf dem Weltmarkt für Agrarerzeugnisse zeichnet sich ein starkes Wachstum mit lohnenden Preisen ab. Das derzeitige Niveau der *GAP*-Preise ist aber zu hoch, als dass die Union ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen und aus der Expansion des Weltmarktes Nutzen ziehen kann. Damit besteht die Gefahr, dass erneut Überschüsse mit unannehmbar hohen Haushaltskosten auftreten und dass in der Gemeinschaft und weltweit Marktanteile verloren gehen.
- Die Agrarstützung ist ungleich auf die Erzeuger und Regionen verteilt, was negative Folgen für die Gestaltung des ländlichen Raums hat. So geht die landwirtschaftliche Tätigkeit in bestimmten Regionen zurück, während in anderen übermäßig intensive landwirtschaftliche Produktionsverfahren angewandt werden, die zu Umweltverschmutzung und Tierseuchen führen und die Sicherheit der Lebensmittel beeinträchtigen.
- Die Aussöhnung des Bürgers, des Verbrauchers, mit der Agrarpolitik ist eine vordringliche Aufgabe.
- Die Stärke der europäischen Landwirtschaft beruht auf ihrer Vielfalt, was ihre natürlichen Ressourcen, ihre Anbaumethoden, ihre Wettbewerbsfähigkeit und das Einkommen sowie ihre Traditionen anbelangt. Mit den verschiedenen Erweiterungen ist die Verwaltung der *GAP* zu komplex und bürokratisch und teilweise sogar unverständlich geworden. Infolgedessen muss ein neues dezentralisiertes Modell entwickelt werden, das den Mitgliedstaaten mehr Freiheit lässt, Wettbewerbsverzerrungen oder eine Renationalisierung der *GAP* ausschließt und über eindeutige Kriterien und strikte Kontrollmechanismen verfügt.
- Die Union muss ihre Landwirtschaft auf die internationalen Verhandlungen im Rahmen der EU-Osterweiterung vorbereiten und festlegen, was sie im äußersten Fall zu akzeptieren bereit ist.
- Die Erweiterung macht marktbezogene Maßnahmen und eine Vereinfachung umso erforderlicher, als sich die Wirtschaft der beitrittswilligen Länder in erster Linie auf den Agrarsektor stützt.

Die dargestellten Herausforderungen sowie die in der Reform von 1992 eingeschlagene Marschrichtung dienten als Ausgangsbasis für die radikalste und umfassendste Umgestaltung der *GAP*, die im Rahmen des Projektes namens *Agenda 2000* vollzogen wurde. Diese wird im Folgenden erläutert.

Reform der GAP im Rahmen der AGENDA 2000

Hintergrund und Allgemeine Darstellung der Agenda 2000⁶⁵

Die Agenda 2000 ist ein im Jahre 1999 verabschiedetes Aktionsprogramm, das mit seinen rund 20 Legislativmaßnahmen zum Hauptziel hatte, die Europäische Union für ihre aktuell größten Herausforderungen, d.h. die Verstärkung ihrer Politiken und den Beitritt neuer Mitgliedstaaten, innerhalb eines strikten Finanzrahmens zu rüsten. Es basiert auf einer von der Europäischen Kommission vorgelegten Mitteilung „Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union.“⁶⁶ Das Dokument beschreibt die Gesamtperspektiven für die Entwicklung der Europäischen Union und ihrer Politiken, die mit der Erweiterung verbundenen horizontalen Probleme und die Grundzüge eines künftigen Finanzrahmens für die ersten sieben Jahre des 21. Jahrhunderts im Kontext einer erweiterten Union.

Die Agenda 2000 hatte drei „Hauptthemen“: Reformen der europäischen Politiken, die Vorbereitung der EU auf die bevorstehende Erweiterungsrunde sowie der Finanzrahmen für die Jahre 2000-2006. Das verabschiedete Legislativpaket umfasst somit vier große Bereiche, die eng miteinander verknüpft sind: die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Reform der Strukturpolitik, die Instrumente zur Heranführung an den Beitritt und den neuen Finanzrahmen für die erweiterte Union.

Das Agrarpaket der Agenda 2000 – Ziele und Maßnahmen

Was den Agrarbereich anbetraf, so bemühte man sich um eine solide Grundlage für die künftige Entwicklung der Landwirtschaft in der EU unter spezieller Berücksichtigung der EU-Osterweiterung. Dabei rief man sich die grundlegenden Funktionen der Landwirtschaft ins Gedächtnis und beschloss, dass das *europäische Landwirtschaftsmodell* im Rahmen einer

⁶⁵ Vgl. Internetpräsenz der Europäischen Kommission: Agenda 2000 - Stärkung der Union und Vorbereitung der Erweiterung., unter http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_de.htm#1, [i.F.z.a: EC 2000a]

⁶⁶ Vgl. Europäische Kommission: Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union, KOM 97/2000, in: Bulletin der EU, Beilage 5 (1997). [i.F.z.a: Agenda 2000] Die Darstellung der Hauptinhalte der Agenda 2000 ist auch im Internet beim Online-Glossar der Europäischen Kommission (ScadPlus) einsehbar. Vgl.: ScadPlus: Agenda 2000/ Eine stärkere und erweiterte Union, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60001.htm> [i.F.z.a: SCADPLUS (2003d)]

zunehmend marktorientierten Politik konsolidiert werden soll, damit es gleichzeitig eine *wirtschaftliche*, eine *Raumordnungs-* (ländliche Entwicklung) und eine *Umweltfunktion* erfüllen kann.⁶⁷

Generell hat sich die Reform auf Nutznießer, die bestimmte Kriterien erfüllen, konzentriert. Die Verwaltung des Beihilfesystems wurde vereinfacht und dezentralisiert, indem unter anderem die Verantwortlichkeiten klarer getrennt und das Subsidiaritätsprinzip strikter angewandt wurde.

Die Ausrichtung der Reform von 1992 wurde bei der Formulierung der Maßnahmen für die Agenda 2000 vom Europäischen Rat bekräftigt und vertieft, indem man sie um zusätzliche Leitlinien und Ziele ergänzte.⁶⁸ Zwei Arten von Maßnahmen tragen zur Verwirklichung dieser Ziele bei. Zum einen handelt es sich um neue *Verordnungen*, mit denen die gemeinsamen Marktordnungen (GMO) für Wein, Ackerkulturen, Rindfleisch und Milch geändert werden, und zum anderen um Maßnahmen mehr *horizontalen* Art, die für alle GMO Geltung haben. Die Ziele der Reform und die dazugehörigen Maßnahmen zu ihrer Erreichung werden im Folgenden vorgestellt.

- *Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit*

Die Absatzmöglichkeiten auf dem Binnenmarkt zu sichern und eine stärkere Beteiligung am Weltmarkt zu erreichen heißt in anderen Worten, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft zu sichern. Die Erreichung dieses Zieles soll laut der Agenda 2000 durch

⁶⁷ **Wirtschaftliche Funktion der Landwirtschaft:** Unter der wirtschaftlichen Funktion wird die traditionelle Erzeugerrolle der Landwirtschaft verstanden, die darin besteht, Nahrungsmittel für die Verbraucher und Rohstoffe für die Industrie zu liefern sowie einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum, zur Beschäftigung und zur Handelsbilanz zu leisten. **Die Raumordnungsfunktion der Landwirtschaft:** Die Raumordnungsfunktion beruht auf Diversifizierung, wobei die Landwirtschaft um andere Wirtschaftszweige wie Industrie, Handel oder Fremdenverkehr ergänzt wird. Multi-funktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Landwirtschaft soll in ganz Europa, einschließlich der Regionen mit besonderen Problemen, gewährleistet werden. **Die Umweltfunktion der Landwirtschaft:** Unter der Umweltfunktion wird eine nachhaltige Landwirtschaft durch Förderung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Verfahren verstanden, mit deren Hilfe die Rolle der Landschaftspflege, des Schutzes der Artenvielfalt und der Landschaftserhaltung erfüllt werden soll. Die Landwirtschaft soll wesentlich zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raums beitragen und den Anliegen und Erwartungen der Verbraucher in Bezug auf Lebensmittelqualität und –sicherheit, Umweltschutz und Tierschutz Rechnung tragen.

Um die hier beschriebenen Funktionen zu erfüllen wurden im Rahmen der Agenda 2000 die *Agrarstrukturmaßnahmen* und die *Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes* wesentlich geändert, was im späteren Verlauf dieser Arbeit beschrieben wird. Vgl. SCADPLUS (2003d)

⁶⁸ Vgl. Agenda 2000 sowie Europäische Union: Online-Glossar „ScadPlus“: Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Landwirtschaft/Agenda 2000/Reformen und Revisionen der gemeinsamen Agrarpolitik, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60002.htm>, [i.F.z.a: SCADPLUS (2003e)]

Preissenkungen der EU-Produkte sichergestellt werden. Hier handelt es sich vor allem um neue Verordnungen, mit denen bestehende *GMO* für Wein, Ackerkulturen, Rindfleisch und Milch geändert oder neue *GMO* geschaffen⁶⁹ werden. In den Sektoren Getreide und Milch werden die Interventionspreise schrittweise gesenkt. Bei Rindfleisch wird das Niveau der effektiven Marktstützung (Grundpreis) schrittweise gesenkt während der Außenschutz und die Ausfuhrmaßnahmen trotzdem greifen.⁷⁰ Bei Ackerkulturen wird die obligatorische Flächen-stillegung beibehalten, die freiwillige Stilllegung ist weiterhin zulässig. Durch die neue *GMO* für Wein wird eine kontrollierte Aufstockung des Weinbaupotentials sichergestellt, indem das bisherige Verbot von Neupflanzungen zwar bis zum Jahr 2010 aufrechterhalten wird, jedoch bei starker Nachfrage für bestimmte Weine flexibel gehandhabt werden darf.⁷¹

- *Erhöhung der Direktbeihilfen*

Mit der EG-Verordnung 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999⁷² wurden Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik festgelegt. Danach wird die Senkung der Marktstützungspreise durch verstärkte direkte Beihilfen ausgeglichen, sodass das Einkommensniveau der Landwirte gesichert bleibt. Die direkten Beihilfen werden anhand der jährlichen Produktion des betreffenden landwirtschaftlichen Erzeugnisses berechnet und sollen auch das Risiko mindern, dass erneut kostspielige und teilweise nicht absetzbare Überschüsse erzeugt werden. Auch für obligatorische und freiwillige Flächenstilllegungen im Ackerbereich werden Ausgleichszahlungen geleistet. Im Rindfleischsektor sind zudem Schlachtprämien und eine Erhöhung der Extensivierungs- und der Mutterkuhprämie vorgesehen.

⁶⁹ Neu geschaffen wurde beispielsweise die neue *GMO* für Milch und Milcherzeugnisse, Vgl.: Verordnung (EG) Nr. 1256/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, abgedruckt im Amtsblatt Nr. L 160 vom 26/06/1999, S. 0113 – 0118 oder im Internet unter http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=Regulation&an_doc=1999&nu_doc=1259

⁷⁰ Der Interventionspreis wird als Sicherheitsnetz auf dem bisherigen Niveau beibehalten

⁷¹ Ausführlich zu den Verordnungen für diese Marktordnungen vgl. Agenda 2000 oder SCADPLUS (2003e)

⁷² Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Amtsblatt Nr. L 160 vom 26/06/1999, S. 0113 – 0118

- *Dezentralisierung in der Verwaltung*

Die Verwaltungs- und Administrationsaufgaben werden zwischen Kommission und Mitgliedstaaten neu verteilt, womit eine Dezentralisierung in der Verwaltung erreicht werden soll. Dies gilt sowohl für den Ausgleich in Form von Direktbeihilfen, als auch in Bezug auf die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung im Rahmen einer Gesamtplanung.

In einer horizontalen Verordnung wird die Verwaltung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft dezentralisiert. Mitgliedstaaten können beispielsweise ihren Anteil der EAGFL-Mittel unter Einhaltung bestimmter Gemeinschaftskriterien selbst verwalten.

- *Vereinfachung der Rechtsvorschriften*

Die Dezentralisierung geht zwangsläufig mit einer erheblichen Vereinfachung der Rechtsvorschriften einher. Als Beispiel seien hier die neue Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums oder die Schaffung der GMO für Milcherzeugnisse und der GMO für Wein erwähnt, mit deren Hilfe zahlreiche andere Verordnungen aufgehoben werden konnten. Durch die Vereinfachung, leichtere Zugänglichkeit und größere Transparenz der Rechtsvorschriften wird der Verwaltungsaufwand für die Landwirte auf ein nötiges Minimum reduziert.

- *Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums*

Ziel der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999⁷³ ist es, die Zukunft der ländlichen Gebiete Europas zu sichern. Die soll durch Förderung der 1992 eingeführten flankierenden Maßnahmen⁷⁴ sowie durch Maßnahmen zur Diversifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe gesichert werden. Die bisher aus der EAGFL-Abteilung *Garantie* finanzierten flankierenden Maßnahmen aus dem Jahr 1992 werden somit durch Finanzhilfen für benachteiligte Gebiete und Gebiete mit Entwicklungs-rückstand ergänzt. Alle

⁷³ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. / Geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003.

⁷⁴ siehe "Die Reform der GAP von 1992" auf Seite 26 dieser Arbeit

diese Maßnahmen werden horizontal und dezentralisiert durchgeführt. Die Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums ergänzt somit das Agrarpaket und wird zum *echten zweiten Pfeiler* der GAP. Im Einzelnen wurden folgende Förder- und Reformbereiche festgelegt:

- der Agrar- und Forstsektor sollen durch Förderung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse gefördert werden. Die GAP-Reform sieht ferner Maßnahmen vor, die die Niederlassung von Junglandwirten und die Bedingungen für den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand betreffen;
- die ländlichen Gebiete sollen wettbewerbsfähiger gemacht werden, wobei vor allem eine Verbesserung der Lebensqualität für die ländlichen Gemeinschaften sowie neue Einkommensquellen für die Landwirte und ihre Familien angestrebt werden;
- die Umwelt und das ländliche Erbe in Europa sollen durch Agrarumweltmaßnahmen wie z. B. den ökologischen Landbau erhalten werden. Um die Einbeziehung von Umweltaspekten in die GAP zu verstärken, werden außerdem die bisher für benachteiligte Gebiete bestimmten Ausgleichszulagen auf Gebiete ausgedehnt, in denen die Landwirtschaft umweltspezifischen Einschränkungen unterworfen ist.

Mit der Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums wird die Marktpolitik erstmals durch eine globale und kohärente Entwicklung des ländlichen Raums ergänzt.

Die Mitgliedstaaten werden ferner in einer *horizontalen*, für alle Marktorganisationen geltenden Verordnung 1259/1999 aufgerufen, bei der Gewährung ihrer direkten Beihilfen zu berücksichtigen, wieweit die Umweltauflagen und die Mindestzahlen für die Beschäftigung von den Landwirten eingehalten werden und die Beihilfen gegebenenfalls anzupassen. Die Berücksichtigung von Umweltbelangen durch die Mitgliedstaaten bei der Gewährung von Direktbeihilfen kann somit künftig dadurch erreicht werden, dass die Beihilfen

- von der Verpflichtung zur Durchführung von Agrarumweltmaßnahmen,
- von allgemeinen Umweltauflagen,
- von spezifischen Umweltauflagen, die eine Voraussetzung für die Gewährung der Direktzahlungen bilden

abhängig gemacht werden (cross compliance). In diesem Rahmen können Direktzahlungen gekürzt (Modulation) oder gestrichen werden, wenn Umweltauflagen nicht eingehalten werden.⁷⁵ Um sicherzustellen, dass die Landwirte den Belangen der Beschäftigung Rechnung

⁷⁵ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26/06/1999, S. 113

tragen, können die Mitgliedstaaten Schwellen in Bezug auf die beschäftigten Arbeitskräfte, den globalen Wohlstand oder den Betrag der gewährten Zahlungen festsetzen oder die einem Landwirt gewährte Beihilfe bei Nichtbeachtung der betreffenden Schwelle kürzen.

Die aus Modulationen und Streichungen entstehenden Einsparungen bleiben beim Mitgliedstaat und sind für Agrarumweltmaßnahmen, wie z.B. für den ökologischen Landbau zu verwenden. Die Mitgliedstaaten müssen ferner sichergehen, dass die Landwirte die betreffenden Tätigkeiten nachweislich nicht allein mit dem Ziel des Erhalts der im Rahmen der Stützungsregelungen gewährten Beihilfen ausüben.⁷⁶

- *Stabilisierung der Agrarausgaben – Der neue Finanzrahmen 2000-2006*

Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Zeitraum 2000-2006 nahm bei den Verhandlungen zur Agenda 2000 eine zentrale Stellung ein: Neben der Finanzierung grundlegender Bedürfnisse und der Gewährleistung eines effizienten Finanzmanagements muss die Weiterentwicklung der GAP und die Auswirkungen der EU-Erweiterung innerhalb vernünftiger haushaltspolitischer Grenzen abgedeckt werden. Vor diesem Hintergrund war das neu erklärte Ziel, die Durchschnittswerte der Agrarausgaben im genannten Planungszeitraum zu stabilisieren und damit die Haushaltsdisziplin zu verbessern. Das Ausgaben-Niveau des Jahres 1999 wurde hier als Rechenbasis genommen.^{77 78} Im Lichte der genannten Prämissen und beschlossener Ziele errechnete der Europäische Rat auf einer Sitzung in Wien am 11./12. Dezember 1998 für den Gesamtzeitraum ein Finanzlimit von 284 Mrd. Euro aus. Auf dem Sondergipfel in Berlin 1999 wurde der endgültige Finanzrahmen für die Agrarpolitik mit 298 Mrd. Euro festgelegt.⁷⁹

⁷⁶ Vgl. ScadPlus (2003e)

⁷⁷ damals betragen die Agrarausgaben 40,5 Mrd. Euro des gemeinschaftlichen Haushaltes. Ausführlich zum Finanzrahmen 2000-2006 vgl. GDH (2004) sowie Generaldirektion Haushalt unter: http://www.europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index_de.htm [i.F.z.a: GDH (2004a)]

⁷⁸ Die Organe verpflichten sich, im Rahmen der entsprechenden Haushaltsverfahren und bei der Abwicklung des Haushalts des betreffenden Haushaltsjahres die jeweils pro Jahr festgelegten Obergrenzen einzuhalten. Zur Haushaltsdisziplin vgl. Verordnung (EG) Nr. 2040/2000 des Rates vom 26. September 2000 betreffend die Haushaltsdisziplin,

⁷⁹ 284 Mrd. (Wien) Euro plus 14 Mrd. Euro (Berlin) im Planungszeitraum für ländliche Entwicklung sowie für Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen, wofür eine Umschichtung aus der Abteilung *Ausrichtung* in die Abteilung *Garantie* des EAGFL beschlossen wurde. Von den 298 Mrd. Euro entfallen 268 Mrd. € auf die Finanzierung der Agrarmarktordnungen und 30 Milliarden Euro auf die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Berlin 24. und 25. März 1999, Teil I, Tabelle B: Finanzrahmen für die EU-21.

2.2 Gemeinsame Umweltpolitik der EU

Geschichtlicher Rückblick

Der Umweltschutz ist nicht nur in Verbindung mit der Erweiterung der EU eine der wichtigsten Herausforderungen für die Gemeinschaft. Die seit Jahrzehnten ständig zunehmende Schädigung der Umwelt wird nicht nur durch die verschiedenen Formen von Umweltverschmutzung, sondern auch durch Lärmbelästigung und Vandalismus verursacht. Die Lebensqualität der Bürger Europas wird dadurch im zunehmendem Maße erheblich gemindert.⁸⁰

Die öffentlich bekundete Erkenntnis der Umweltprobleme und der dringenden Notwendigkeit eines international koordinierten Umweltschutzes hat sehr lange auf sich warten lassen. Ein Bewusstsein für Umweltschutzaspekte in Politik und Wirtschaft wurde erst durch die besorgniserregenden Fakten mancher Umweltbereiche nach und nach entwickelt. Denn nach dem Ende des zweiten Weltkrieges konzentrierte man sich Jahrzehnte lang erst einmal auf die Verhinderung von kriegerischen Konflikten und auf die Beseitigung von historisch bedingter Erzfeindschaften der EU-Mitgliedstaaten untereinander. In diesem Rahmen forcierte man die EU-weite Koordination von Schwerindustrie, Atompolitik und Bergbau unter- und miteinander. Durch wirtschaftliche Zusammenarbeit der Staaten und die sich dadurch bildenden ökonomischen Interdependenzen, konnte folglich der gewünschte politisch-sozio-kulturelle *Spill-Over-Effekt*⁸¹ einsetzen: Das zuerst rein wirtschaftspolitisch bedingte Miteinander gewann somit neue (politische) Ebenen, die letztendlich in der Schaffung der Europäischen Union manifestiert wurden.

Während man mit aller Kraft die wirtschaftlichen und pazifistischen Ziele vorantrieb, vernachlässigte und ignorierte man jedoch weitestgehend die Auswirkungen, die sich daraus auf die Umwelt ergaben. Das Bewusstsein für Umweltaspekte war kaum vorhanden und somit waren Umweltschutz oder gar eine Umweltpolitik auf gemeinschaftlicher Ebene in den ursprünglichen Gemeinschaftsverträgen nicht vorgesehen. Lediglich auf nationaler Ebene

⁸⁰ In der EU-15 fallen jährlich beinahe 2 Milliarden Tonnen Abfälle an, wobei sich diese Zahl jährlich um 10% erhöht. Die Umwelt wird auch durch steigende haushalts- und verkehrsbedingte CO²-Emissionen sowie durch Nutzung verschmutzender Energieträger zunehmend belastet, vgl. EU-Umweltbericht 2003

⁸¹

reagierten die Staaten auf Umweltprobleme - manche mehr, manche weniger. Unkoordinierte und nicht abgesprochene Vorgehensweisen gegen ein Problem, das grenzüberschreitend ist und sich nicht auf „eigene Faust“ anheben ließ, konnten keinen wirksamen Umweltschutz gewährleisten. Vielmehr erwiesen sich unterschiedliche nationale Maßnahmen und Produktnormen innerhalb und außerhalb des Gemeinsamen Marktes als handelshemmend, was wiederum die Forderung nach einer *gemeinschaftlichen Umweltpolitik* laut werden ließ. Mit dem steigenden Bewusstsein für die Belange der Umwelt erkannte man, dass sich das europäische Entwicklungsmodell nicht weiter auf die Erschöpfung der Naturschätze und die Schädigung der Umwelt stützen darf – man war zu diesem Zeitpunkt bereits am Anfang der Siebzigerjahre angelangt.

Die Rechtsgrundlage

Eine auf umweltbezogene Maßnahmen explizit ausgerichtete Rechtsgrundlage wurde erst im Jahre 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte geschaffen, die den EWG-Vertrag um den „Titel VII: Umwelt“ ergänzte. Darin wurde der Gemeinschaft ausdrücklich die Zuständigkeit zur Gestaltung einer eigenen Umweltpolitik verliehen.

Der Vertrag über die Europäische Union vom Jahr 1992 machte die Umwelt im Titel XVI, Art. 130 r-t EGV, dann offiziell zu einem der Politikbereiche der Gemeinschaft. Dessen Ziele wurden im neu geschaffenen Artikel 130r Abs. I EGV definiert und umfassen die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, den Schutz menschlicher Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen und die auf internationaler Ebene organisierte Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung sowohl regionaler, als auch globaler Umweltprobleme. Die Klausel im Abs. II des Art. 130r EGV ermöglichte den Einbezug von Erfordernissen des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken, ohne diesen jedoch eindeutig zu fordern. Damit wird dem Querschnittscharakter des Umweltschutzes Rechnung getragen.⁸²

Nach der Reform der Römischen Verträge durch die Verträge von Maastricht bzw. von Amsterdam bilden die Artikel 174 bis 176 EGV die Rechtsgrundlage für die Umweltpolitik. Im Artikel 174 (130 r) Absatz 2 EG-Vertrag ist geregelt, dass die Umweltpolitik der

⁸² Vgl. Lenz, C.O.: EG-Handbuch. Recht im Binnenmarkt, Berlin, 1992, S. 657 [i.F.z.a: Lenz (1992)]

Gemeinschaft auf dem Grundsatz beruht, zum einen Umweltbeeinträchtigungen möglichst an ihrem Ursprung zu bekämpfen (Prinzip der *Vorsorge* und *Vorbeugung*)⁸³ und zum anderen, den Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen zum primären Adressaten von staatlichen Maßnahmen zu machen⁸⁴ (*Verursacherprinzip*).⁸⁵ Ferner legt Artikel 95 (100 a) Absatz 3 ausdrücklich fest, dass die Kommission "in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz von einem hohen Schutzniveau ausgeht" und dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen berücksichtigt. Im Vertrag von Amsterdam wurde die Aufwertung der Umweltbelange bekräftigt und fortgeschrieben. Art. 2 EGV definiert eine „ausgewogene und nachhaltige Entwicklung“ als eine der Aufgaben der EG und Art. 6 EGV fordert als eine Art *Generalklausel* eindeutig die Integration von Umweltaspekten in die anderen Politikbereiche. In der Schlussakte des Vertrages von Amsterdam verpflichtet sich die Kommission, Rechtsakte, die eine nicht unerhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben könnten, einer Prüfung auf ihre Umweltverträglichkeit zu unterziehen.

Maßnahmen und Umweltprogramme

Das Jahr 1972 mit seinem EG-Gipfel in Paris markierte den Anfang erster Gemeinschaftsmaßnahmen zum Umweltschutz. Seitdem wurden sechs aufeinander folgende *Umwelt-Aktionsprogramme* (UAP) in Kraft genommen. Die Aktionsprogramme 1-4 beruhten vor allem auf einer vertikalen und bereichsspezifischen Eindämmung der Umweltverschmutzung, wie z.B. auf Einführung von Mindeststandards in einzelnen Bereichen, vor allem auf den Gebieten Abfallentsorgung, Wasser- und Luftverschmutzung. Dieser rechtliche Rahmen entbehrte jedoch einer eigenen *Rechtsgrundlage*⁸⁶ und reichte nicht aus, um die Verschlechterung des Zustandes der Umwelt zu verhindern.

⁸³ Ausführlich zum Vorsorgeprinzip siehe Europäische Kommission: Online-Glossar „ScadPlus“: Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/ Umwelt/ Allgemeine Bestimmungen/ Vorsorgeprinzip, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l32042.htm>

⁸⁴ Vgl. Lenz (1992), S. 657

⁸⁵ Das Prinzip, nach dem der Verursacher eines Umweltschadens die dadurch entstehenden Kosten trägt. Vgl. Titel XIX Art. 174 (2) EGV. Da dieses Prinzip ein wirksames Mittel zur Abschreckung vor Nichteinhaltung der bestehenden Schutznormen im Umweltrecht darstellt, leistet es einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele und zur Anwendung der Umweltschutzpolitik der Gemeinschaft.

⁸⁶ Als Rechtsgrundlage dienen hier die Vorschriften des EGV zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes und zur Rechtsangleichung, Vgl. Art. 100a EGV

Das Fünfte Umwelt-Aktionsprogramm

Mit dem Anspruch einer höheren Effizienz und Durchsetzungskraft wurde das *Fünfte Umwelt-Aktionsprogramm* (UAP) mit dem Titel „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ eingesetzt.⁸⁷ Es legte die Grundlagen für eine freiwillige europäische Strategie für den Zeitraum 1992-2000 und kennzeichnete den Beginn *horizontaler* und *bereichsübergreifender* Gemeinschaftsmaßnahmen, bei denen alle Verschmutzungsquellen (Industrie, Energie, Fremdenverkehr, Verkehr und Landwirtschaft) berücksichtigt werden sollten.⁸⁸

Das bereichsübergreifende Konzept (Querschnittscharakter der Umweltpolitik) wurde im Jahre 1998 überarbeitet und sowohl von der Europäischen Kommission als auch vom Europäischen Rat bestätigt. Die Einbeziehung der Umweltproblematik in die anderen Politikbereiche wurde damit zu einer *Verpflichtung* für alle Gemeinschaftsorgane gemacht. Vor diesem Hintergrund folgten mehrere Gemeinschaftsakte, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Energie, Landwirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit, Binnenmarkt, Industrie, Fischerei sowie Wirtschafts- und Verkehrspolitik. Wie aber in der Gesamtbewertung der Europäischen Kommission zu diesem Programm zu lesen ist, litt sein Erfolg unter wenig quantifizierbaren Zielen, halbherziger Unterstützung durch die Mitgliedsstaaten und damit an einer ineffektiven und nicht überwachten Umsetzung der von ihm ausgehenden Rechtsvorschriften.⁸⁹

⁸⁷ Vgl. European Commission/ DG Environment: "Towards Sustainability" the European Community Programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development (better known as The Fifth EC Environmental Action Programme), unter: <http://europa.eu.int/comm/environment/actionpr.htm>

⁸⁸ Vgl. dazu die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten und das in diesem Rahmen eingeführte *präventive Kontrollverfahren*. Das Kontrollverfahren wird näher bei Lenz (1992) auf S. 660f beschrieben.

⁸⁹ Die Europäische Kommission hat das 5. UAP einer ausführlichen Bewertung unterzogen. Vgl. Europäische Kommission: Die Umwelt Europas: Orientierungen für die Zukunft Gesamtbewertung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung - "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung", KOM(1999)543 endg., z.B. S. 2-6). Das Dokument ist im Internet auf der Internetseite der Wirtschaftskammern Österreichs, unter: <http://www.wko.at/up/enet/stellung/uapmittderkomm.pdf> zum Herunterladen verfügbar.

Das Sechste Umwelt-Aktionsprogramm

Hintergründe

Im Januar 2001 legte die Europäische Kommission das *Sechste* UAP unter dem Titel „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“ vor.⁹⁰ Es stellt eine neue und im Hinblick auf eine erweiterte EU entwickelte Umweltstrategie dar, in der die Prioritäten und Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik sowie die dazu erforderlichen Einzelmaßnahmen bis zum Jahr 2010 beschrieben sind.

Die Kommission erfasst in der Beschreibung des Hintergrundes für das sechste UAP die Probleme und Unzulänglichkeiten der bis dato formulierten EU-Umweltpolitik sowie der bisherigen Umwelt-Aktionsprogramme (vor allem des 5. UAP) und macht diese im gleichen Zug zum strategischen Konzept zur Erreichung der gesteckten Umweltziele. Demnach muss vor allem die Umsetzung der Umweltvorschriften verbessert und die Einbeziehung der Umweltbelange in andere politische Maßnahmen vertieft werden. Die Gemeinschaft soll künftig Managementhilfe bei jenen Raumplanungsentscheidungen leisten, die Auswirkungen auf die Belastung oder Gestaltung der Umwelt haben.⁹¹

Ganz nach dem Motto des Titels des 6. UAP werden in allen Aktionsbereichen sowohl der einzelne Bürger, als auch die Wirtschaft aufgerufen, gemeinsam umweltfreundliche Produktionsverfahren bzw. Verbrauchsmuster zu entwickeln.⁹² Der Schaffung eines *kollektiven Verantwortungsbewusstseins* und der nachhaltigen Sensibilisierung von Verbrauchern, der Politik und der Wirtschaft für Umweltbelange wird künftig eine besondere Bedeutung beigemessen.⁹³ Aspekte wie aktive *Öffentlichkeitsbeteiligung*⁹⁴ sowie

⁹⁰ Vgl. KOM (2001) 31 endg. [i.F.z.a: KOM (2001) 31]. Im Internet bei EUR-LEX verfügbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2001/de_501PC0031.pdf. Über die Annahme des Sechsten Umwelt Aktionsprogramms der Gemeinschaft hat das Europäische Parlament und der Rat am 22. Juli 2002 entschieden, vgl. Entscheidung Nr. 1600/2002/EC des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über die Annahme des Sechsten Umwelt Aktionsprogramms der Gemeinschaft, veröffentlicht im Amtsblatt unter L 242 am 10.9.2002.

⁹¹ Vgl. KOM (2001) 31, S. 24

⁹² Vgl. KOM (2001) 31, S. 17-24

⁹³ Vgl. KOM (2001) 31, S. 3

⁹⁴ Die EU-Öffentlichkeit erhält damit die Möglichkeit, frühzeitig an der Entscheidungsfindung von Initiativen mitzuwirken, die z.B. mit Richtlinien im Bereich Abfallwirtschaft, Gewässerschutz oder Luftqualitätskontrolle zusammenhängen. Vgl. Umbach, G.: Umweltpolitik, in: Weidenfeld, W./ Wessels, W.[Hrsg.]: Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, Institut für Europäische Politik, Berlin 2002, S. 181 [i.F.z.a: Umbach (2002)] sowie KOM (2001) 31, S. 6 und 68

die Förderung von Umweltverbänden, die als Sprechrohr für den „Menschen auf der Straße“ fungieren,⁹⁵ spielen als neue Aspekte von *Umwelt-Governance* in der EU eine wichtige Rolle. Informationskampagnen und ein besserer Zugang zu Informationsquellen über Umweltprobleme und ihre Auswirkungen sollen das Umweltbewusstsein zusätzlich fördern. Der Wirtschaft werden finanzielle Anreize zu Innovationen und zur Forschung im Bereich „umweltfreundliche Produktionsweisen“ geboten.⁹⁶ Der Verbraucher soll im Gegenzug bei seiner Produktentscheidung zum Umweltbewussten Handeln animiert werden, indem er informiert wird (z.B. auf der Verpackung), welche Produkte umweltfreundlich hergestellt wurden.

Aktionsbereiche

Die Schwerpunkte des Programms werden auf folgende vier Aktionsbereiche gelegt, die überblicksartig vorgestellt werden sollen:

1. Klimaschutz
2. Umwelt und Gesundheit
3. Natur und biologische Vielfalt und
4. Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Abfallwirtschaft

Aktionsbereich „Klimaschutz“⁹⁷

Wissenschaftliche Analysen weisen darauf hin, dass der Klimawandel bereits eingesetzt hat und dass das Leben und die Tätigkeiten des Menschen auf dem Globus klimaverändernde Auswirkungen haben. Diese äußern sich vor allem im Anstieg der Treibhausgaskonzentration⁹⁸ in der Atmosphäre, wodurch höhere Temperaturen und eine allgemeine

⁹⁵ Das im März 2002 vom Rat angenommene Aktionsprogramm zur Förderung im Umweltschutz tätiger Nichtregierungsorganisationen (NGO) (KOM (2001) 331) fördert von 2002-2006 die systematische Beteiligung von Umweltverbänden auf europäischer Ebene bei Ausarbeitung und Implementation von EU-Umweltrecht. Vgl. Umbach (2002), S. 181f sowie die dort zitierten EU-Dokumente.

⁹⁶ Es wird somit nicht nur die Bestrafung von Fehlverhalten, sondern vielmehr verstärkte Belohnung eines vorbildlichen Umweltverhaltens gefordert. Vgl. KOM (2001) 31, S. 4

⁹⁷ Vgl. KOM (2001) 31, S. 26-32. Zu den aktuellen EU-Initiativen zum Klimawandel vgl. auch Umbach (2002) S. 184-186 sowie die Internetpräsenz der Generaldirektion Umwelt (Tätigkeitsbereiche) unter: http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/index_de.htm

⁹⁸ Die Treibhausgase, um die es dabei geht, heißen Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O) und die sogenannten fluorierten Gase¹³. Hauptverantwortlich für die Erhöhung der Treibhausgasemissionen ist die Verbrennung fossiler Brennstoffe in Kraftfahrzeugen, Lastwägen, Flugzeugen, Kraftwerken, Wohnungsheizungen, usw., vgl. KOM (2001) 31, S. 27

Instabilität des Weltklimas verursacht wird. Sollte gegen diese Tendenz nichts unternommen werden, sagen neue Prognosen einen weiteren Temperaturanstieg um 1-6 Grad Celsius bis zum Jahr 2100 voraus, was ein Anstieg des Meeresspiegels um ca. 90 cm und gravierende Änderung der gewohnten Witterungsverhältnisse⁹⁹ zur Folge hätte. Daraus könnten sich katastrophale Konsequenzen nicht nur für den Menschen¹⁰⁰, sondern auch für die biologische Vielfalt ergeben, da die Geschwindigkeit, mit der sich der Klimawandel vollzieht, Pflanzen und Tieren in verschiedenen Klimazonen unmöglich machen wird, in andere gemäßigte Zonen zu migrieren.¹⁰¹

Ziel des Aktionsbereichs zum Klimaschutz ist es somit, im Einklang mit dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, die durch den Menschen verursachten Einflüsse auf das Weltklima durch Stabilisierung der atmosphärischen Treibhausgaskonzentration zu minimieren.¹⁰²

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls muss die Gemeinschaft bis 2008 oder spätestens 2012 eine 8%-ige Verringerung der Emissionen erreichen. Aufgrund der weiter oben erwähnten und besorgniserregenden Studien forderte die Kommission als langfristiges Ziel, eine weiter gehende Reduzierung der weltweiten Emissionen in einer Größenordnung von 20-40% gegenüber den Werten von 1990 (entsprechend dem tatsächlichen Wirtschaftswachstum und den damit zusammenhängenden Treibhausgasemissionen sowie entsprechend der Wirksamkeit der Klimaschutzmaßnahmen). Wissenschaftler weisen mit ihren Schätzungen ferner darauf hin, dass es langfristig nötig sein wird, die Emissionen von Treibhausgasen gegenüber dem Stand von 1990 um 70% zu verringern.¹⁰³ Im Zuge dieser Strategie werden sowohl die Wirtschaft als auch die Bürger zur Verbesserung von Energieeffizienz und rationeller Energienutzung sensibilisiert.¹⁰⁴

⁹⁹ Die Störungen der Witterungsverhältnisse würden sich in zunehmender Trockenheit, Überschwemmungen, Kälteeinbrüchen oder heftigen Stürme bemerkbar machen, vgl. KOM (2001) 31, S. 26 und die dort zitierte Literatur.

¹⁰⁰ Neue Ausbreitung von subtropischen Krankheiten in bisher unverseuchten Gebieten, Zusammenbruch von Landwirtschaft und Fremdenverkehr, Bedrohung der Wasserspeicher etc., vgl. ebenda

¹⁰¹ Vgl. ebenda

¹⁰² Zu den aktuellen Maßnahmen im Bereich Klimaschutz sowie zu der aktuellen Lage des Weltklimas, vgl. die Internetseite der GD Umwelt/ Tätigkeitsbereich Klimawandel unter:

http://europa.eu.int/comm/environment/climat/home_en.htm

¹⁰³ Vgl. KOM (2001) 31, S. 28

¹⁰⁴ Der Europäische Rat unterstrich im Dezember 2001 die Relevanz von flankierenden Maßnahmen zur Ausbildung, Aufklärung und Sensibilisierung der Unionsbürger für die Klimaänderung. Vgl.: Folgerungen der 2399. Tagung des Rats –“Umwelt“ vom 12.12.2001. Im Internet einsehbar in der Internetpräsenz des Europäischen Rates, unter: <http://register.consilium.eu.int/>

Mit der Vorlage des Grünbuchs vom Mai 1999 hat die Europäische Kommission die Errichtung eines EU-weiten Treibhausgasemissionshandels in Angriff genommen, der gleichzeitig als Vorbereitung auf den im Jahre 2008 in Kraft tretenden weltweiten Emissionsmarkt gilt.¹⁰⁵ Der Emissionshandel soll das Funktionieren des Binnenmarkts gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen verhindern. Bei der Entscheidung, welche Branchen in den Handel einbezogen werden, spielte zunächst die Höhe der CO₂-Emissionswerte eine entscheidende Rolle, wobei eine Ausdehnung auf andere Treibhausgase angestrebt wird.¹⁰⁶ Demnach kommen Bereiche wie Strom- und Wärmeerzeugung, Eisen und Stahl, Raffinerien, Chemie, Glas, Keramik und Baumaterialien, Zement, Papier- und Druckerzeugnisse als die größten Emittenten von CO₂ der EU-15 in Frage.¹⁰⁷ Zur Verbesserung der Luftqualität wurden bereits 1996 die Luftrahmenrichtlinie¹⁰⁸ und später mehrere Tochterrichtlinien¹⁰⁹ angenommen. Daneben wurden Strategien zur Bekämpfung der Versauerung, einer erhöhten Ozonkonzentrationen und der Eutrophierung - insbesondere die

¹⁰⁵ Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, KOM (2000) 87 endg., [i.F.z.a: KOM (2000) 87 endg.], im Internet bei EUR-LEX unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/gpr/2000/com2000_0087de01.pdf einsehbar.

¹⁰⁶ Vgl. KOM (2000) 87 endg., S. 15f

¹⁰⁷ Im Juli 2003 stimmte das Europäische Parlament dem Kommissionsvorschlag für eine Rahmenrichtlinie über das EU-weite Handelssystem für Treibhausgasemissionen ab 2005 zu und am 13. Oktober 2003 verabschiedete das Europäische Parlament die Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Vgl. Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, einsehbar unter: <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission.htm>. Für eine detaillierte Beschreibung der Abstimmungsprozeduren über den Treibhausgashandel Vgl.: Umbach, G.: Umweltpolitik, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. [Hrsg.]: Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Institut für Europäische Politik, Berlin 2003, S. 203f sowie die dort zitierten EU-Dokumente. [i.F.z.a: Umbach (2003)]

¹⁰⁸ Vgl. Richtlinie Nr. 96/62/EG des Rates vom 27. September über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, veröffentlicht im Amtsblatt L 296 vom 21.11.1996, S. 0055 – 0063 oder einsehbar online bei Celex-Plus unter: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=Directive&_doc=1996&nu_doc=62. Die Richtlinie wurde mit dem folgenden Ziel verabschiedet: *Festlegung der Grundsätze einer gemeinsamen Strategie zur Qualifizierung und Quantifizierung von Zielen hinsichtlich der Luftqualität, um schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und auf die Umwelt zu vermeiden oder zu vermindern. Bewertung der Luftqualität in den Mitgliedstaaten und Aufklärung der Öffentlichkeit, unter anderem unter Einsatz von Alarmschwellen*, vgl. RL 96/62/EG, Art. 1. Vgl. dazu: Beschreibung der Richtlinie bei ScadPlus: unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28031a.htm>

¹⁰⁹ Vgl. RL 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, im Amtsblatt L 163 vom 29/06/1999 S. 0041 – 0060; Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. November 2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft, im Amtsblatt L 313, 13.12.2000; Richtlinie 2002/3/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Februar 2002 über den Ozongehalt der Luft, im Amtsblatt Nr. L 67, 9.3.2002; Entscheidung der Kommission 2001/839/EG vom 8. November 2001 zur Festlegung eines Fragebogens, der für die jährliche Berichterstattung über die Beurteilung der Luftqualität gemäß der Richtlinien 96/62/EG und 1999/30/EG des Rates zu verwenden ist, vgl. Amtsblatt L 319, 4.12.2001, Berichtigung - Amtsblatt L12, 15.1.2002

Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen¹¹⁰ - entwickelt. Aktuell erstrecken sich die Maßnahmen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Luftqualität¹¹¹ auf die Festlegung von

- Zielwerten für die Luftqualität;
- nationalen Emissionshöchstgrenzen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung;
- integrierten Programmen zur Verminderung der Luftverschmutzung in konkreten Bereichen;
- spezifischen Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung oder zur Anhebung der Produktstandards.

Die von der Europäischen Kommission im Jahre 2001 verabschiedete Strategie “Clean Air For Europe” (CAFE)¹¹² ist das erste der im Rahmen des sechsten Umweltaktionsprogramms angekündigten thematischen Strategien zur Reduktion von Luftverschmutzung und es wird als Rahmenbasis für die Ausarbeitung neuer, breit angelegter und langzeitiger Strategien und Richtlinien im Jahre 2004 gelten. Das Programm bezieht alle Schadstoffe in allen Sektoren ein. Besonderer Fokus liegt auf Partikeln und troposphärischem Ozon, die als luftverschmutzend und den Klimawandel beeinflussend gelten. In diesem Rahmen verfolgt *CAFE* folgende Ziele:¹¹³

- Erarbeitung, Erfassung und Gültigkeitsprüfung wissenschaftlich fundierter Daten zu den Auswirkungen der Luftverschmutzung. Eingeschlossen wird hier die Überprüfung von Emissionsverzeichnissen, Luftqualitätsbewertungen, Emissions- und Luftqualitätsvorhersagen, Kosten-Nutzen-Analysen und integrierten Bewertungsmodellen;
- Die ordnungsgemäße Umsetzung und Überprüfung der Wirksamkeit der geltenden Rechtsvorschriften sollen gefördert und erforderlichenfalls neue Vorschläge vorgelegt werden;
- Sicherstellung, dass die erforderlichen Maßnahmen auf dem entsprechenden Niveau getroffen und Verbindungen zu quellenspezifischen sektoralen Strategien hergestellt werden;

¹¹⁰ Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe, im Amtsblatt L 309 vom 27.11.2001

¹¹¹ für detaillierte Informationen Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung vgl.: Europäische Kommission: Online-Glossar „ScadPlus“: Tätigkeitsbereiche/ Umwelt/ Luftverschmutzung, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s15004.htm> oder auch die Internetseite der Generaldirektion Umwelt unter: http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/index_de.htm

¹¹² Vgl. KOM (2001) 245 endg. vom 04.05.2001. [i.F.z.a: KOM (2001) 245 endg.] Für eine zusammenfassende Beschreibung vgl. Europäische Kommission: Online-Glossar „ScadPlus“: Tätigkeitsbereiche/ Umwelt/ Luftverschmutzung, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28026.htm> sowie die Internetpräsenz der Generaldirektion Umwelt unter: <http://europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/index.htm>

¹¹³ Vgl. KOM (2001) 245 endg., S. 7

- Spätestens bis zum Jahre 2004 Vorlage einer integrierten Strategie, die konkrete Ziele und kosteneffiziente Maßnahmen enthält. Die Ziele der ersten Phase des Programms beziehen sich auf Partikelbestandteile und bodennahes Ozon sowie auf die Versauerung, Eutrophierung und Schädigung von Objekten des kulturellen Erbes;
- Sicherstellung des öffentlichen Zugangs zu den mit der Umsetzung des Programms im Zusammenhang stehenden Informationen

Aktionsbereich „Umwelt und Gesundheit“¹¹⁴

Die Qualität der Luft, des Wassers, der Böden und der Nahrungsmittel wirkt sich auf die Lebensqualität des Menschen aus. Diese Auswirkungen reichen vom häufigeren Auftreten von Allergien zu Erkrankungen der Atemwege, zu Krebs und Störungen des Hormon- und Fortpflanzungssystems und können bei den Betroffenen zu einer geringeren Lebenserwartung führen. Umweltbedingte Gesundheitsprobleme haben zahlreiche Ursachen: Verschmutzung durch Verkehr, Landwirtschaft und Industrie, kommunales Abwasser und Abfallwirtschaft.

Der Aktionsbereich „Umwelt und Gesundheit“ widmet sich somit der Bekämpfung von Umweltschädigungen, durch die Gefährdungen für das menschliche Leben entstehen. Ziel für die umweltbedingten Gesundheitsprobleme lautet,

“Erreichen einer Umweltqualität, bei der künstlich hergestellte Schadstoffe, einschließlich verschiedener Arten von Strahlung, keine signifikanten Gesundheitsauswirkungen bzw. -gefahren verursachen.

Gesundheit ist definiert als Zustand eines vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens, d.h. Gesundheit ist nicht auf die Abwesenheit von Krankheiten oder Behinderungen beschränkt.”¹¹⁵

Hier wird besonders die Art des Verbrauchs von Ressourcen in der Industrie aber auch in einzelnen Haushalten unter die Lupe genommen. Die Verschwendung natürlicher Ressourcen soll durch mehr Effizienz im Ressourcengebrauch eingedämmt werden. Das Aktionsprogramm zielt somit auf die Gewährleistung eines nachhaltigen Verbrauchens von erneuerbaren und nichterneuerbaren Ressourcen ab. Vor diesem Hintergrund wird

¹¹⁴ Vgl. KOM (2001) 31, S. 42-55

¹¹⁵ Vgl. KOM (2001) 31, S. 43

beispielsweise die gemeinschaftliche Chemikalienpolitik gründlich überarbeitet, wobei eine besondere Bedeutung der thematischen Strategie zur Verringerung der durch Pestizide in der Landwirtschaft verursachten Gefahren zukommt. Bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie aus dem Jahr 2000 sowie der Rahmenrichtlinie über Lärm, spielen Gewässerschutz und die Lärmbekämpfung ebenfalls zentrale Rollen.¹¹⁶ Das Aktionsprogramm fordert außerdem eine neue Strategie für die Luftqualität, die die bestehenden Normen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft, gegebenenfalls neue Normen ausarbeiten lässt und neuen Handlungsbedarf identifiziert.

Aktionsbereich „Natur und biologische Vielfalt“

Die nicht nur in Europa immer weiter voranschreitende Inanspruchnahme, Verschmutzung und Umwandlung natürlicher Lebensräume von Flora und Fauna für die Gebräuche des Menschen ist der alarmierende Grund für den Aktionsbereich *Natur und biologische Vielfalt* des sechsten Umwelt-Aktionsprogramms.¹¹⁷ Das Gesamtziel dazu lautet:

“Schutz und nötigenfalls Wiederherstellung der Struktur und des Funktionierens der natürlichen Systeme und Stopp des Verlustes der biologischen Vielfalt in der Europäischen Union und weltweit. Schutz der Böden gegen Erosion und Umweltverschmutzung.”¹¹⁸

Dieses globale Problemfeld wird mit einem mehrgleisigem *politischen Konzept* angegangen, das auf bereits vorhandenen Politiken und Instrumenten aufbaut. Zu erwähnen ist hier beispielsweise die Errichtung des Netzes „*Natura 2000*“, das zur Ausweisung der repräsentativsten Naturgebiete und Ökosysteme dient, die bewirtschaftet und geschützt werden müssen.¹¹⁹ Daneben fungieren Gemeinschaftsstrategien und EU-Rechtsvorschriften in den Sektoren Wasserqualität und –ressourcen, Luftverschmutzung, Versauerung und Eutrophierung sowie Umweltverträglichkeitsprüfungen für Projekte. Die im Rahmen der

¹¹⁶ Vgl. Richtlinie Nr. 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Zu den Richtlinien und Maßnahmen gegen Lärm siehe GD Umwelt, unter: <http://europa.eu.int/comm/environment/noise/home.htm>

¹¹⁷ Vgl. KOM (2001) 31, S. 32-42

¹¹⁸ Vgl. KOM (2001) 31, S. 34

¹¹⁹ Es fördert den Schutz und verantwortungsvollen Umgang mit Gebieten mit besonderer Bedeutung sowie einen verantwortungsbewussten Umgang mit der Landschaft im Allgemeinen. Vgl. dazu die die Internetpräsenz der Europäischen Kommission (GD Umwelt) unter: http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/index_de.htm..

GAP und als Reaktion auf die Agenda 2000 vorgenommenen Umweltschutzmaßnahmen im Agrarbereich und Pläne zur ländlichen Entwicklung sollen weiterentwickelt werden.^{120 121}

Ebenfalls aufgenommen in das Programm wurden Initiativen zum Schutz von Meeresumwelt (Ausweitung des Netzes „Natura 2000“ auf die Meeresumwelt), zur Koordinierung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten bei Unfällen und Naturkatastrophen durch die Gemeinschaft und zur Verhinderung von umweltschädigenden Unfällen in Industrie und Bergbau.¹²² Die Wälder sollen durch neue Konzepte sowie durch Weiterentwicklung und Vertiefung von bereits laufenden Maßnahmen geschützt und nachhaltig entwickelt werden. Eine Verstärkung der Kontrolle im Bereich der Überwachung, Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von genetisch veränderten Organismen (*GVO*) soll durch biotechnologische Ansätze erreicht werden.¹²³ Der Beitrag biotechnologischer Wissenschaft und Forschung zum Erhalt biologischer Vielfalt soll gefördert und durch Sammlung von Daten und Informationen (Schließung von Wissenslücken über die Natur) vorangetrieben werden.¹²⁴ Eine thematische Strategie zum Schutz der Böden markiert darüber hinaus einen neuen und wichtigen Tätigkeitsbereich der gemeinschaftlichen Umweltpolitik.¹²⁵

¹²⁰ Vgl. KOM (2001) 31, S. 34

¹²¹ Im Juni 2001 wurden die sektoralen Aktionspläne zum Erhalt der Artenvielfalt in den Bereichen Fischerei, Landwirtschaft und wirtschaftliche Zusammenarbeit von den Räten „Landwirtschaft“ und „Fischerei“ sowie im November 2001 vom Rat „Entwicklung“ angenommen. Der Rat „Umwelt“ erzielte im Oktober 2001 Einigung über den Abschnitt „Erhaltung der biologischen Vielfalt im Bereich der Naturressourcen“ der Gemeinschaftsstrategie zum Erhalt der biologischen Vielfalt (KOM (2001) 162) und nahm damit einen Teil der im März 2001 von der EC vorgelegten sektoralen Aktionspläne zur Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie zum Erhalt der Artenvielfalt von 1998 an. Im Juni 2002 betonte der Rat die besondere Relevanz der Integration von Gemeinschaftspolitiken zur biologischen Vielfalt in andere Politikbereiche wie Handel, Landwirtschaft, Fischerei, Forschung, Tourismus und Verkehr sowie insgesamt als Querschnittsaspekt der Politikgestaltung. Vgl. Umbach (2002), S. 182 sowie die dort zitierten EU-Dokumente.

¹²² Vgl. KOM (2001) 31, S. 35

¹²³ Am 18. Oktober 2003 wurden die Verordnung (EG) nr. 1829/2003 des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel und die Verordnung (EG) nr. 1830/2003 des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen (*GVO*) und über die Rückverfolgbarkeit von aus *GVO* hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates (ABl. Nr. L 106 vom 17.4. 2001 S. 1) im Amtsblatt veröffentlicht. Sie ermöglichen und regeln den Rückruf von *GVO*, erleichtern die Beobachtung möglicher Auswirkungen von *GVO* sowie die Überprüfung von Produkten durch Kennzeichnungspflicht. Sie garantieren zudem die Information und den Schutz der Verbraucher. Vgl. zu den genannten Verordnungen sowie zusätzliche Informationen über *GVO* und die dazu gehörigen Rechtsvorschriften sowie zu ihrer Umsetzung http://europa.eu.int/comm/food/fs/gmo/gmo_index_de.html

¹²⁴ Vgl. KOM (2001) 31, S. 68f

¹²⁵ Vgl. KOM (2001) 31, S. 38

Aktionsbereich „Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und Abfallwirtschaft“¹²⁶

Ein weiteres Gebiet, auf dem das sechste Aktionsprogramm neue Wege öffnet, ist die thematische Strategie für die nachhaltige Nutzung der Ressourcen. Vor dem Hintergrund des rasant zunehmenden Bevölkerungswachstums und der in seiner Folge ansteigenden Nachfrage nach erneuerbaren¹²⁷ und nicht erneuerbaren¹²⁸ Ressourcen, lautet das Gesamtziel dieses Aktionsbereichs:

„Vermeidung der Überschreitung der Tragfähigkeit der Umwelt im Hinblick auf den Verbrauch erneuerbarer und nicht erneuerbarer Ressourcen sowie die damit verbundenen Auswirkungen, Abkopplung des Wirtschaftswachstums von der Nutzung der Ressourcen dank einer deutlich rationelleren Ressourcennutzung, einer Entmaterialisierung der Wirtschaft und der Abfallvermeidung.“¹²⁹

Im Bereich Abfallwirtschaft zeigen Erfahrungswerte, dass sowohl Abfallverbrennung als auch Abfalldeponierung schnell an die Grenzen der Machbarkeit stoßen. Dies ist v.a. auf (z.T. sehr problematische) Voraussetzungen im technischen und räumlichen aber auch im finanziellen und organisatorischen Bereich zurückzuführen.¹³⁰ Als bester Lösungsansatz zwecks Abfallverringerung erweisen sich deswegen die eingeschränkte Verwendung von Verpackungsmaterial und das Recycling, wie auch die erneute Verwendung vom Recycling-Material in der Produktion. Die immensen Möglichkeiten und Potentiale einer umweltgerechten Produktpolitik und des Recycling zur Schadstoff- und Abfallminderung dürfen hier nicht verachtet werden.¹³¹

¹²⁶ Vgl. ebenda, S. 55-62

¹²⁷ wie Boden, Wasser, Luft, Nutzholz oder die biologische Vielfalt der Fische, vgl. ebenda, S. 55

¹²⁸ wie Metalle, Mineralien, Kohlenwasserstoffe, vgl. ebenda, S. 55

¹²⁹ Vgl. ebenda, S 55f

¹³⁰ Problematisch erweist sich die Deponierung in dicht besiedelten Gebieten. Die dabei entstehende Gefahr der Wasser- und Bodenverunreinigung muss mit Vorbehandlung der Abfälle mühsam ausgeschlossen werden. Bei der Abfallverbrennung sind hohe Investitionen zur Vermeidung toxischer Emissionen sowie eine sorgfältige Planung und Führung der Anlage mit umsichtiger Flächennutzungsplanung notwendig. Vgl. dazu die Internetpräsenz des Europäischen Parlaments: Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Abfallverwertung, Kap. 4.9.4, unter: http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_9_4_de.htm [i.F.z.a: EP (2003e)]

¹³¹ Jede Tonne Papier, die aus Altpapier statt aus Holz hergestellt wird, verringert den Energieverbrauch um rund ein Viertel bis drei Fünftel und die dabei entstehenden Emissionen in die Luft (Luftschadstoffe) um rund 75 %. Der Rückgewinnung von Papier und Pappe sowie dem Glas-Recycling ist somit der größte Stellenwert beizumessen. In den Mitgliedstaaten bewegt sich die Rückgewinnungsquote bezüglich Papier und Pappe zwischen ca. 28 und 53 % (EG- Durchschnitt: 49,6 %) sowie bei Glas zwischen 21 und 70 %, vgl. EP (2003e)

Vor dieser Erkenntnis soll der hier beschriebene Aktionsbereich, durch Abkopplung vom Wirtschaftswachstum, Förderung von Recycling und integrierter Produktpolitiken, die Abfallproduktion nicht nur vermindern, sondern auch ihre jährliche Netto-Erhöhung bremsen. Hoch gesteckte Umweltziele in der Produktpolitik sollen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen stärken und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen fördern. Als nächstes Glied in der Kette des Umweltkreislaufs profitiert davon der Verbraucher, der weniger Abfälle entsorgen muss, was sich letztendlich wieder positiv auf die Qualität der Umwelt auswirkt.

Die aktuelle EU-Politik zur Abfallvermeidung und nachhaltigen Ressourcennutzung setzt in ihrem Kern bei den Produzenten an, indem diese zur Verantwortung für den von ihnen erzeugten Abfall gezogen werden. Das hier verfolgte *Verursacherprinzip* äußert sich z.B. in der Verpackungsrichtlinie Nr. 94/62¹³², in der Altautorichtlinie aus dem Jahr 2000¹³³, im Richtlinienvorschlag der Kommission über Abfälle von elektrischen und elektronischen Geräten vom Juni 2000¹³⁴ sowie im Kommissionsvorschlag für die Richtlinie über die Verwendung und Entsorgung von PVC.¹³⁵

All die beschriebenen Maßnahmen des 6. UAP sollen die nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Umweltpolitik der EU fördern. Die Einbeziehung des Umweltschutzes in alle Politikbereiche der Europäischen Union gehört dabei zu den Grundlagen der Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich Umweltschutz. Eng mit dem gerade behandelten Aktionsbereich des sechsten UAP zusammen hängt deswegen die *Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung*.¹³⁶ In Entsprechung zu den hier

¹³² Vgl. Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle. Diese Richtlinie ist vorrangig auf die Abfallvermeidung gerichtet. Dabei stehen die Wiederverwendung und die verschiedenen Formen der Verwertung (stofflich und thermisch) gleichberechtigt nebeneinander. Den Mitgliedstaaten wird in der Richtlinie die Zielvorgabe gemacht, nach fünf Jahren zwischen mindestens 50% und höchstens 65% des Abfallaufkommens zu verwerten (also auch durch thermische Verwertung in Form der Müllverbrennung) und zwischen mindestens 25 % und höchstens 45 % des gesamten Abfallaufkommens und mindestens 15 % jedes einzelnen Verpackungsmaterials stofflich im Wege des Recyclings zu verwerten.

¹³³ Vgl. Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge, in: Amtsblatt L 269 vom 21.10.2000. Neben der Vorschrift, zunehmend Recyclingstoffe bei der Produktion und keine gefährlichen Stoffe bei der Auslegung von Fahrzeugen zu verwenden, enthält die Richtlinie auch Bestimmungen über ein Rücknahmesystem von Altfahrzeugen, vgl. z.B. Kap. 5 der Richtlinie.

¹³⁴ Vgl. KOM (2000) 347. Ziel des Vorschlags ist es, das Einsammeln und die getrennte Behandlung von elektrischen und elektronischen Abfällen zu fördern. Kostenlos sollen in diesem Rahmen Haushalts-, Fernseh- und Videogeräte zurückgegeben werden können.

¹³⁵ Vgl. KOM (2000) 469. Der aus zwei Teilen bestehende Richtlinienvorschlag schließt sowohl Umwelt- und Gesundheitsfragen als auch Optionen für den Umgang mit PVC-Abfällen ein.

¹³⁶ Ausführlich zur *Strategie der EU für die nachhaltige Entwicklung* Vgl. Anhang A ab S. 579 dieser Arbeit.

vorgestellten wesentlichen Umweltschlüsselthemen wurden für das Umweltprogramm sieben Strategien festgelegt. Diese werden im Folgenden überblicksartig vorgestellt.

Strategien des Sechsten UAP

Durch Festlegung von Strategien, die zu den einzelnen Hauptthemen des 6. UAP gehören, wird es möglich, die Vielfalt der Akteure und die Komplexität des Feldes Umweltschutz sowie das Bedürfnis nach unterschiedlichen und innovativen Lösungen im Rahmen eines *ganzheitlichen* Ansatzes anzugehen. Der inkrementelle Aufbau und der zweistufige Ansatz der Strategien erlauben zum einen die Kombination von umweltpolitischen Aktivitäten und zum anderen die Zuordnung von Aktivitäten zu Vorschlägen mit jeweils spezifischen Programmelementen. Die sieben Strategien beziehen sich auf die folgenden Bereiche:

- Schutz der Böden¹³⁷
- Schutz und Erhaltung der Meeresumwelt¹³⁸
- Pestizideneinsatz unter Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit¹³⁹
- Luftverschmutzung¹⁴⁰
- Städtische Umwelt¹⁴¹
- Abfallvermeidung und Recycling¹⁴²
- Nachhaltige Nutzung und Management¹⁴³

Umwelthaftung

Im Februar 2001 wurde von der Europäischen Kommission ein *Weißbuch* für den Bereich der Umwelthaftung vorgelegt.¹⁴⁴ Nach der Veröffentlichung des Weißbuchs wurde eine öffentliche Debatte darüber geführt, wie das *Verursacherprinzip* für die Ziele der

¹³⁷ Zu Detailinformationen vgl. die Internetseite der Generaldirektion Umwelt, unter: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/soil/index.htm>

¹³⁸ Zu Detailinformationen über den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt vgl. EUR-Lex, unter: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2002/com2002_0539en01.pdf

¹³⁹ Für Detailinformationen vgl. die Internetseite der Generaldirektion Umwelt, unter: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/ppps/home.htm>

¹⁴⁰ Für Detailinformationen vgl. die Internetseite der Generaldirektion Umwelt, unter: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/index.htm>

¹⁴¹ Für Detailinformationen vgl. die Internetseite der Generaldirektion Umwelt, unter: http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm

¹⁴² Für Detailinformationen vgl. die Internetseite der Generaldirektion Umwelt, unter: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/waste/strategy.htm>

¹⁴³ Für Detailinformationen vgl. Europäische Kommission: Online-Glossar und Zentraler Dokumentationservice „ScadPlus“: Nachhaltige Entwicklung, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/s15001.htm>

¹⁴⁴ Vgl. KOM (2000) 0066. [i.F.z.a: KOM (2000) 0066] Eine Inhaltliche Zusammenfassung des Weißbuchs liefert das Online-Glossar und das Zentrale Dokumentationservice der Europäischen Kommission, „ScadPlus“, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28107.htm>

gemeinschaftlichen Umweltpolitik am wirksamsten eingesetzt werden kann. Die Erstellung einer Richtlinie erwies sich dabei als die geeignetste Option für eine gemeinschaftliche Regelung der Umwelthaftung. Die Kommission legte am 23. Januar 2002 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anwendung des Verursacherprinzips und zur Vermeidung von Umweltschäden und Sanierung der Umwelt vor.¹⁴⁵ Dieser enthält Prozedurvorschläge zur Vorbeugung und Beseitigung von Umweltschäden sowie zum Finanzmanagement und gegebenenfalls zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.¹⁴⁶

Heikel und schwierig bei der praktischen Anwendung und Durchsetzung der Umwelthaftung (des Verursacherprinzips) ist die oftmals sehr schwierige monetäre Quantifizierung eines Umweltschadens sowie die Ermittlung des direkten Verursachers dar. Das oben erwähnte Weißbuch für Umwelthaftung sowie der Vorschlag zur Richtlinie schreiben jeweils als Voraussetzung für das Greifen der Umwelthaftungsbestimmungen vor, dass 1) ein oder mehrere feststellbare Akteure (Verursacher) vorhanden sein müssen, 2) der Schaden konkret und messbar sein muss und 3) ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Schaden und dem/den feststellbaren Verursacher(n) ermittelt werden muss. Ferner kann das Haftungsprinzip nicht angewandt werden, wenn es sich um großräumige und diffuse Verschmutzungen der Umwelt handelt (z.B. Klimaveränderungen).¹⁴⁷

Zusammenfassung

Die Umweltpolitik der Union leitet sich aus dem EG-Vertrag ab verfolgt das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung der Umwelt. Der Bereich Umweltschutz im *acquis communautaire* umfasst rund 200 Rechtsakte zu zahlreichen Bereichen, darunter Wasser und Luftverschmutzung, Abfallentsorgung, Umgang mit Chemikalien, Biotechnologie, Strahlenschutz und Naturschutz. Die Voraussetzung für die Verfolgung der Umweltbelange in der EU ist die Einbeziehung des Umweltschutzes in die einzelnen Politikbereiche der Union. Ferner wird die

¹⁴⁵ Vgl. KOM (2002) 17 endg. (nicht im Amtsblatt veröffentlicht), herunterladbar unter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28120.htm>

¹⁴⁶ Nach der erfolgten ersten Lesung des Europäischen Parlaments und einer ausgearbeiteten gemeinsamen Position des Europäischen Rates sowie der Stellungnahme der Kommission zur gemeinsamen Position hat die Kommission die überarbeiteten Vorschläge dem Europäischen Parlament zur Stellungnahme in zweiter Lesung vorgelegt. Zur Übersicht über die Entscheidungsprozeduren vgl. die Online-Datenbank der Europäischen Kommission zur Interinstitutionellen Verfahren unter:

http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=171860

¹⁴⁷ Vgl. z.B. KOM (2000) 0066, Kap. 2.2 Arten von Umweltschäden, für die die Haftung angebracht ist.

Durchsetzung der Umweltnormen durch das Prinzip der Vorbeugung, das Verursacherprinzip, Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung und durch den Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung instrumentalisiert. Ferner ist vor der Genehmigung eines öffentlichen oder privaten Projektes eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig, in der beispielsweise der Emissionsgrad von Schadstoffen untersucht wird.

2.3 Freier Personenverkehr – „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“

Einleitung

Der Europäische Binnenmarkt sowie die ihn ausmachenden vier Freiheiten markieren wichtige Meilensteine der Europäischen Integration. Aus der Position des einzelnen EU-Bürgers ist der *freie Personenverkehr* sicherlich die grundlegendste der vier Freiheiten: Jeder Bürger eines Mitgliedstaates kann sich innerhalb der Europäischen Union frei bewegen und aufhalten.¹⁴⁸ Dieses Recht ist an die Unionsbürgerschaft¹⁴⁹ geknüpft.¹⁵⁰

In der Praxis wurde der freie Personenverkehr in drei Freiheiten unterteilt: Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Freiheit von Bürgern, die einer selbständigen Tätigkeit nachgehen (Niederlassungsfreiheit) und Freiheit von Personen, die weder Arbeitnehmer noch selbständig sind, wie Studenten, Rentner oder Emeritierte (Aufenthaltsrecht). Allerdings wird die Freiheit zum freien Personenverkehr im EU-Recht vor allem als die Möglichkeit der freien Wahl des Arbeitsplatzes (Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit)¹⁵¹ verstanden und nicht des Domizils oder des Aufenthalts. Alle anderen Rechte und Freiheiten, wie das Recht zur Einreise oder zum Aufenthalt, auf gleichberechtigte Behandlung am Arbeitsplatz oder auf Verbleiben im

¹⁴⁸ Vgl.: Art. 18 EGV

¹⁴⁹ Gemäß Artikel 17 (vormals Artikel 8) des EGV ist *Unionsbürger*, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Die Unionsbürgerschaft, die die nationale Staatsbürgerschaft ergänzt, aber nicht ersetzt, umfasst eine Reihe von Rechten und Pflichten, die zu denjenigen, die an die Staatsbürgerschaft gebunden sind, hinzukommen. Der Erwerb oder der Verlust der Unionsbürgerschaft hängt einzig und allein vom Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates ab. Vgl. dazu z.B. Koenig, Chr.: Europarecht, 2. Auflage, Tübingen 1998, S. 197 [i.F.z.a: Koenig (1998)]; Florek, L.: Prawo pracy w Unii Europejskiej (Arbeitsrecht in der Europäischen Union), in: Florek, L. (Hrsg.): Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych (Europäisches Arbeits- und Sozialversicherungsgesetz), Warschau 1996, S. 19 [i.F.z.a: Florek (1996)] sowie Europäische Kommission: Zentraler Dokumentationservice und Online-Glossar „SCADPlus“: Unionsbürgerschaft: Einleitung, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l23001.htm>

¹⁵⁰ Vgl.: Art. 18 EGV

¹⁵¹ Vgl. Koenig (1998), S. 221

Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates nach Beendigung der Beschäftigung leiten sich lediglich von dem Grundrecht zur freien und EU-weiten Arbeitsplatzwahl ab.¹⁵²

Das Prinzip der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Freizügigkeit) das für diese Arbeit von Interesse ist, repräsentiert somit einen *Bestandteil des freien Personenverkehrs* und ist, ähnlich wie das Recht auf Niederlassung und Aufenthalt, an die Unionsbürgerschaft gebunden.¹⁵³ Wie weiter oben dargestellt, ist die Freizügigkeit vor allem auf die Gewährleistung der Mobilität der Arbeit innerhalb der Union ausgerichtet:

*„Der Grundsatz der Arbeitnehmerfreizügigkeit umfasst die Gewährleistung der Mobilität vornehmlich abhängiger Beschäftigter im Binnenmarkt als einem Raum ohne Binnengrenzen“.*¹⁵⁴

Die Rechtsgrundlage der Freizügigkeit

Die Rechtsgrundlage der Freizügigkeit bilden die Art. 3 Abs. 1 c, 14 und 39 bis 42 EGV. Bereits der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahre 1957 enthielt Vorschriften, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft zu gewährleisten.¹⁵⁵ Endgültig wurde die Freizügigkeit mit der Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft¹⁵⁶ geregelt, die durch die Verordnungen 312/76 und 2434/92 wiederholt abgeändert und angepasst wurde. Weiterentwickelt wurde die Freizügigkeit ferner in der Richtlinie des Rates Nr. 68/360/EWG vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten

¹⁵² Vgl. Art. 39ff EGV sowie Emmert, F./Morawiecki, M.: *Prawo europejskie (Europäisches Recht)*, Warszawa-Wrocław, 1999, S. 306 [i.F.z.a: Emmert/Morawiecki (1999)] sowie Emmert, F.: *Europarecht*, München 1996, S. 350 [i.F.z.a: Emmert (1996)]

¹⁵³ Dies wurde exemplarisch anlässlich eines ablehnenden Urteils des Europäischen Gerichtshofs im Falle von Drittstaatsangehörigen, die das Recht der Freizügigkeit innerhalb der EU einzuklagen versuchten, bestätigt. Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Sache Morson und Jhanjhan gegen den Staat der Niederlande (Fallnummer 35/82, Fallnummer 36/82).

¹⁵⁴ Zitiert aus: Hobe (2003), S. 154

¹⁵⁵ Abänderungen erfuhr der Gründungsvertrag der EWG in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986, im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union von 1991 und im Amsterdamer EU-Vertrag von 1997.

¹⁵⁶ Vgl. Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft [i.F.z.a: VO 1612/68/EWG]

und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (i.F.z.a. RL 68/360/EWG) sowie in der Verordnung des Rates Nr. 1251/70 vom 29. Juni 1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben (i.F.z.a.: VO 1251/70/EWG).

Die Ziele der Freizügigkeit

Die Freizügigkeit innerhalb der EU verfolgt Ziele, die mit den wesentlichen Zielsetzungen der Europäischen Verträge deckungsgleich sind. Durch den freien Personenverkehr soll die Chance der Arbeitnehmer der Gemeinschaft erhöht werden, einen Arbeitsplatz zu finden und ihre Berufserfahrung zu erweitern. Durch die Mobilität soll die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes gesteigert werden. Lebens- und Arbeitsbedingungen sollen verbessert und als Folge der soziale Aufstieg erleichtert werden. Die Kontakte zwischen Arbeitnehmern der Mitgliedstaaten sollen das gegenseitige Verständnis verbessern und das Entstehen eines gemeinschaftlichen sozialen Gefüges – und somit des immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker fördern.¹⁵⁷

Funktionsweise der Freizügigkeit

Die derzeit geltende allgemeine Regelung der Freizügigkeit besagt, dass jeder Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates das Recht hat, mit seiner Familie ungehindert in die anderen Mitgliedstaaten zu reisen, um dort eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis anzunehmen und sie unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieser Staaten auszuüben. Grundprinzip ist hier somit das in den Art. 12 und 13 EGV definierte Prinzip der Gleichbehandlung sowie das Diskriminierungsverbot.¹⁵⁸ Laut Art. 39 Abs. 2 EGV „umfasst die Freizügigkeit die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.“ Flankiert wird der Standard der Inländerbehandlung von den Rechten des Art. 39 III EG (Einreise, Aufenthalt, Zugang zum Arbeitsmarkt unter den für Inländer geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Bleiberecht)¹⁵⁹

¹⁵⁷ Vgl. Internetpräsenz des Europäischen Parlaments: Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-200 - Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Kap. 3.2.2, unter http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_2_2_de.htm [i.F.z.a: EP (2003f)] sowie VO 1612/68/EWG

¹⁵⁸ Detaillierte Vorschriften hierzu enthält die Verordnung die VO 1612/68/EWG

¹⁵⁹ Vgl. Herdegen (2003), S. 248

Ihre Anwendung findet die Regelung der Freizügigkeit nur in Bezug auf Personen, die der gemeinschaftlichen und durch den Europäischen Gerichtshof festgesetzten Definition des „Arbeitnehmers“¹⁶⁰ gerecht werden, in einer Ausbildung stehen, Familienangehörige des Arbeitnehmers sind oder zu seinem Haushalt gehören, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit. Unter dem Begriff des „Arbeitnehmers“ werden Personen verstanden, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem eigenen eine weisungsgebundene¹⁶¹ (Arbeit für ein anderes Subjekt und unter dessen Anleitung) Tätigkeit von messbarem wirtschaftlichen Wert im Lohn- oder Gehaltsverhältnis¹⁶² (Höhe der Entlohnung ist dabei unwesentlich) angenommen haben oder sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben haben, um aktiv nach Arbeit zu suchen.¹⁶³

Die angenommene Arbeit darf im Rahmen einer reduzierten Arbeitszeit (Teilzeitjob) ausgeführt werden, die Zeit ihrer Verrichtung darf allerdings nicht soweit eingegrenzt werden, so dass die Arbeit dadurch einen zufälligen oder einen Hilfscharakter erlangen würde.¹⁶⁴ Als Arbeitnehmer werden durch den Gerichtshof auch Arbeitslose angesehen, die intensiv nach Arbeit suchen, dabei arbeitsfähig und –willig sind. Im Jahre 1990 kamen neben dem Arbeitnehmer und seiner Angehörigen zusätzlich Studenten, Rentner und Personen, die über laufende Existenzmittel verfügen, in den Genuss des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der EU.

Die genaue und für die ganze Gemeinschaft geltende rechtliche Festlegung des Begriffs Arbeitnehmer durch den EuGH wurde aufgrund der unterschiedlichen nationalrechtlichen Auffassungen der einzelnen Mitgliedstaaten in diesem Bereich nötig. Gleichwohl befürchtete man die aus den nationalrechtlichen Unterschieden der Mitgliedstaaten entstehende Gefahr, dass die im Rahmen der Freizügigkeit für alle Personen geltenden Schutzbestimmungen

¹⁶⁰ Nach EuGH sind Arbeitnehmer Personen, die eine unselbständige Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausüben. Darunter fällt jeder, der für einen anderen nach dessen Weisungen Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält, Vgl. EuGH, Slg. 1986, S. 2121,2144 – “Lawrie-Blum”, in: Hobe (2003), S. 154, S. 221 Zur weiteren Auslegung des Begriffes des Arbeitnehmers vgl. Koenig (1998), 221f

¹⁶¹ dieses Kriterium erlaubt, Arbeitnehmer von Selbständigen zu unterscheiden. Selbständige wurden zwischen 1973 und 1975 in den Geltungsbereich der Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einbezogen, vgl. Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs.

¹⁶² Vgl. Entscheidung des EuGH in der Sache Deborah Lawrie-Blum gegen das Land Baden-Württemberg vom 3. Juli 1986, Fallnummer 66/85. Euro-Celex Nr. 685J0066

¹⁶³ Vgl. Entscheidung des EuGH in der Sache Jean Noel Royer, Fallnummer 48/75. Euro-Celex Nr. 675J0048

¹⁶⁴ Vgl. Entscheidung des EuGH in der Sache D.M. Lewin gegen das niederländische Justizministerium (Fallnummer 53/91) sowie das Urteil im Fall Bernini, C-3/90, 1992 ECR I-1071).

durch einzelne EU-Länder manipuliert, eingegrenzt oder gar eliminiert werden könnten. Der Europäische Gerichtshof hat den Einfluss von Gesetzgebungen einzelner Mitgliedstaaten auf die gemeinschaftliche Definition des Arbeitnehmers strikt ausgeklammert.¹⁶⁵

Bewegungsfreiheit der Arbeitnehmer¹⁶⁶

Reiserecht

Ein Arbeitnehmer, der EU-Bürger ist, sowie seine Familienangehörigen haben das Recht, bei Mitführung eines Personalausweises oder eines Reisepasses seinen Herkunftsstaat ohne Ausreisevisum zu verlassen und in einen anderen EU-Staat ohne Einreisevisum einzureisen.¹⁶⁷ Zur Einreise von Arbeitssuchenden ist kein Sichtvermerk im Reisepass erforderlich.¹⁶⁸ Im Rahmen der Bemühungen um die völlige Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen legte die Kommission mehrere Vorschläge zur Änderung der RL 68/360/EWG vor. Damit sollte die obligatorische Vorlage eines Ausweisdokuments beim Überschreiten der Grenze abgeschafft werden. Durch den Vertrag von Amsterdam wurde der *Schengener Besitzstand*¹⁶⁹ in die Europäische Union einbezogen. An den Binnengrenzen für 13 der 15 Mitgliedstaaten verschwanden damit die Personenkontrollen (Irland und das Vereinte Königreich nehmen an dem Prozess nicht teil). Für neue Mitgliedstaaten gilt die Übernahme des Schengener Besitzstandes jedoch als Muss.

Einreise- und Aufenthaltsrecht

Gemäß Art. 39 Abs. 3a EGV gilt das Aufenthaltsrecht als verknüpft mit der Aufnahme einer Beschäftigung und soll dem Arbeitnehmer die Möglichkeit geben, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben. Nach Ablauf einer für die Arbeitssuche als ausreichend angesehenen Frist von drei Monaten wird dem Betroffenen auf Vorlage einer

¹⁶⁵ Duszczyk, M.: Swobodny przepływ pracowników w negocjacjach o członkostwo Polski w Unii Europejskiej [Freizügigkeit der Arbeitnehmer in den Verhandlungen Polens um die Mitgliedschaft in der EU], Warszawa 2002, S. 17, [i.F.z.a: Duszczyk 2002]

¹⁶⁶ Vgl. dazu: Lenz (1991), 302ff

¹⁶⁷ Vgl. RL 68/360/EWG, Art. 2

¹⁶⁸ Vgl. Szylo-Skoczny, M: Die rechtlichen Aspekte der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zur Europäischen Union, in: Stępnia, A: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zur Europäischen Union, Amt des Komitees für Europäische Integration, Warschau 2001, [i.F.z.a: Szylo-Skoczny 2001], S. 170f

¹⁶⁹ Da kein Kompromiss im gemeinschaftlichen Rahmen in Bezug auf die Ausgestaltung der Freizügigkeit erzielt werden konnte, unterzeichneten 1985 Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten das *Schengener Übereinkommen*, in dem allen sich auf dem Hoheitsgebiet der Unterzeichnerstaaten befindlichen Personen die volle Freizügigkeit gewährt wurde. Zum Schengen-Besitzstand vgl. Europäische Kommission: Zentraler Dokumentationsservice und Online-Glossar „SCADPlus“: Der Schengen-Besitzstand und seine Einbeziehung in den Rahmen der Europäischen Union, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33020.htm>

Einstellungserklärung oder einer Arbeitsbescheinigung *automatisch*¹⁷⁰ eine *Aufenthalts-erlaubnis*¹⁷¹ ausgestellt, die für mindestens 5 Jahre gilt und ohne weiteres verlängert wird.¹⁷² Zu den Verwaltungspflichten eines in ein anderes Mitgliedstaat einreisenden EU-Bürgers gehören neben dem Erwerb der Aufenthaltserlaubnis auch die Meldepflicht und (je nach Rechtsvorschriften des betreffenden Landes) auch der Erwerb einer Arbeitserlaubnis.¹⁷³

Die Aufenthaltserlaubnis wird auch dann ausgestellt, wenn der Betreffende seinen Arbeitsplatz verloren oder aufgegeben hat.¹⁷⁴ Die hier beschriebenen und vom Mitgliedsland zu erteilenden Genehmigungen sind lediglich deklarativ, denn beispielsweise das Aufenthaltsrecht resultiert bereits aus dem EU-Recht selbst und bedarf keiner Erlaubnis durch das Aufnahmeland. Sollten die Verwaltungspflichten durch den Arbeitnehmer jedoch missachtet werden, drohen ihm Verwaltungsstrafen, deren Höhe sich je nach Schwere des Vergehens gestaltet.¹⁷⁵

Findet der betreffende Arbeitnehmer nach Ablauf von zwölf Monaten keine Arbeit, so hat der Mitgliedsstaat das Recht zur Ausweisung dieser Person von seinem Hoheitsgebiet.¹⁷⁶ Das Einreiseverweigerungsrecht sowie das Ausweisungsrecht der Mitgliedstaaten¹⁷⁷ werden allerdings durch mehrere Richtlinien eingeschränkt.¹⁷⁸ Im Falle einer Ausweisungsverfügung

¹⁷⁰ Im Gegensatz zu einer Aufenthaltsgenehmigung für einen Ausländer aus einem Drittstaat impliziert diese keine Ermessensbefugnis der nationalen Behörden.

¹⁷¹ Die Bescheinigung heißt "Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaates der EWG" und basiert auf Art. 4 der RL 68/360/EWG

¹⁷² Vgl. dazu: Lenz (1991), S. 303 sowie RL 68/360/EWG, Art. 5 u. 6.

¹⁷³ Die beschriebenen Verwaltungspflichten sind weder lästig noch kostspielig, denn sie sollen die Migration weder einschränken, noch erschweren. Vielmehr stellen sie ein Mittel zur Erfassung der Größenordnung und der Struktur des Arbeitskräftetransfers und der Personalabgaben der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft dar, vgl. Szytko-Skoczny (2001), S. 169f.

¹⁷⁴ Vgl. VO 1251/70/EWG. Im Jahre 1990 wurde das Aufenthaltsrecht durch zwei Richtlinien ausgedehnt. Vgl. dazu Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht. Die Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und Selbständigen sowie die Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993, über das Aufenthaltsrecht der Studenten.

¹⁷⁵ Świątkowski, A.M.: Europejskie prawo socjalne, T. II. Europejskie prawo pracy (Europäisches Sozialrecht, Bd. II, Europäisches Arbeitsrecht), Warszawa 1999, S. 31 [i.F.z.a.: Świątkowski (1999)]

¹⁷⁶ Vgl. RL 68/360/EWG Art. 7 sowie Lenaerts, K./ Van Nuffel, P.: Podstawy prawa europejskiego [Grundlagen des EU-Rechts], Warszawa 1997, S. 110. Eine Ausnahme bildet hier der Fall, in welchem die betreffende Person beweisen kann, dass sie reelle Chancen zur baldigen Aufnahme einer Arbeit hat, vgl. Entscheidung des EuGH vom 26. Februar 1991 in der Sache Britische Königin gegen das Appellationsgericht für Angelegenheiten der Immigration ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, Fallnummer 292/89. Euro-Celex Nr. 689J0292.

¹⁷⁷ EU-Mitgliedstaaten haben das Recht, dem Staatsangehörigen eines anderen EU-Mitgliedstaates die Einreise oder den Aufenthalt auf ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit zu verweigern. Dieses Recht ist im Art. 39 Abs. 3b, Art. 48 EGV geregelt.

¹⁷⁸ Vgl. Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit

besteht insbesondere für Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ein Gericht anzurufen.

Einreise- und Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen¹⁷⁹

Familienangehörige des Arbeitnehmers besitzen nur eine von letzterem abgeleitete Freizügigkeit.¹⁸⁰ Verfügt der Arbeitnehmer über eine Aufenthaltserlaubnis und steht ihm eine Wohnung zu, die den Anforderungen des Art. 10 Abs. 3 der Verordnung 1612/68 entspricht, haben sein Ehegatte, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedslandes besitzt sowie seine Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt oder die unterhaltsberechtig sind, das Recht, bei ihm Wohnung zu nehmen.¹⁸¹

Wenn die Familienangehörigen EU-Bürger sind, darf kein Einreisevisum von ihnen verlangt werden und sie haben Anspruch auf eine „Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaates der EWG“ im Sinne der Richtlinie 68/360 Artikel 4. Im Falle von Staatsbürgern eines Drittstaates kann ein Visum verlangt werden, es wird allerdings ein Aufenthaltsdokument ausgestellt, das die gleiche Gültigkeit besitzt wie das des Arbeitnehmers.¹⁸²

Bleiberecht im Aufnahmeland nach Beendigung der Beschäftigung

Gemäß Art. 39 Abs. 3d, Art. 48 EGV und laut der Präzisierung des Art. 39 Abs. 3d EGV durch die Verordnung der Europäischen Kommission Nr. 1251/70 vom 29. Juni 1970 ist es dem Arbeitnehmer nach Beendigung seiner Beschäftigung möglich, in dem Staat seinen ständigen Wohnsitz zu behalten, in dem er seine letzte Beschäftigung ausgeübt hat, sofern er sich dort über einen Zeitraum von drei Jahren ständig aufgehalten und dort mindestens in den letzten 12 Monaten eine Beschäftigung ausgeübt hat, oder wenn er das nach der Gesetzgebung dieses Staates vorgeschriebene Rentenalter erreicht hat oder auf Dauer arbeitsunfähig ist. Erfüllt der Arbeitnehmer diese Bedingungen gilt das Bleiberecht auch für

und Gesundheit gerechtfertigt sind, in: Amtsblatt L 56 vom 4.4.1964. Geändert durch folgende Rechtsakte: Richtlinie 72/194/EWG des Rates vom 18. Mai 1972 [Amtsblatt L 121 vom 26.5.1972]. Richtlinie 75/35/EWG des Rates vom 17. Dezember 1974 [Amtsblatt L 14 vom 20.1.1975].

¹⁷⁹ Zur Ausdehnung der Freizügigkeit auf Familienangehörige siehe: Lenz (1991), 303f

¹⁸⁰ Vgl. Świątkowski (1999), S. 68; Lenz (1991), 304

¹⁸¹ Vgl. VO 1612/68/EWG, Art. 10 Abs. 3

¹⁸² Ausführlich zu Freizügigkeit der Familienangehörigen vgl. Szytko-Skoczny 2001, S. 170f sowie die dort zitierte Literatur.

die bei ihm wohnenden Familienangehörigen.¹⁸³ Das Bleiberecht nach Beendigung der Beschäftigung kann allerdings im Rahmen des Art. 39 Abs. 3 sowie der weiter oben beschriebenen Verordnung Nr. 64/221 vom 25. Februar 1964 eingeschränkt werden. Laut Art. 1 und 2 der Verordnung 1251/70 müssen die oben genannten Bedingungen in Bezug auf Mindestaufenthaltsdauer und Mindestarbeitszeit vom Arbeitnehmer dann nicht erfüllt werden, wenn sein Ehepartner die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes besitzt oder diese durch die Eheschließung eingebüßt hat.

Zugang zur Beschäftigung

Nach Art. 48 III lit. a EG sowie Art. 1 der Verordnung 1612/68 hat der Staatsangehörige eines Mitgliedstaates das Recht, eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen EU-Staates nach den für die inländischen Arbeitnehmer geltenden Bedingungen aufzunehmen. Etwaige nationale Vorschriften mit einschränkender oder gar diskriminierender Wirkung (z.B. zahlenmäßige oder prozentuale Beschränkung der Beschäftigung von Ausländern, Reservierung bestimmter Beschäftigungen für einheimische Arbeitnehmer oder Festlegung von Verfahren oder Bedingungen für Ausländer, die nicht auch von Inländern verlangt werden, wie z.B. die Arbeitsgenehmigung, oder den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwerende Einstellungsverfahren) sind somit nicht anwendbar. Es ist allerdings dem Arbeitgeber erlaubt, die für die Ausübung einer bestimmten Arbeit erforderlichen Sprachkenntnisse oder einen beruflichen Eignungstest abzuverlangen.¹⁸⁴ Gemäß der Verordnung 1612/68 sind die staatlichen Organe zur Arbeitsvermittlung eines jeden Mitgliedstaates verpflichtet, dem Arbeit suchenden EU-Bürger eines anderen Mitgliedstaates sowohl qualitativ als auch quantitativ die gleichen Hilfeleistungen anzubieten, wie sie es einem Inländer gegenüber tun würden. Artikel 11 der Verordnung 1612/68 öffnet auch dem Ehegatten und den Kindern des Arbeitnehmers den Zugang zur Beschäftigung, selbst wenn sie nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen.

Gemäß Art. 39 Abs. 4 EGV kann die Freizügigkeit für eine ausländische Person beschränkt werden, wenn sich diese um eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung bewirbt. Davon

¹⁸³ Dies gilt auch nach dem Tod des Arbeitnehmers, sofern dieser vor seinem Tode das Verbleiberecht in diesem Mitgliedstaat erworben hatte. Dies ist dann der Fall, wenn der Arbeitnehmer sich vor seinem Tode mindestens zwei Jahre im betreffenden Staat ständig aufgehalten hat, in folge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit gestorben ist oder wenn sein überlebender Ehegatte die Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats besitzt (oder hat sie durch die Eheschließung verloren), vgl. Szytko-Skoczny (2001), S. 173

¹⁸⁴ Vgl. VO 1612/68/EWG, Art 1-6

sind allerdings lediglich bestimmte Tätigkeiten im Zusammenhang mit der offiziellen Verwaltungsausübung betroffen, in denen der Arbeitnehmer nicht nur eine untergeordnete Stelle innerhalb der Beamtenhierarchie einnimmt und Zugang zu für den Mitgliedstaat vertraulichen Informationen besitzt. So sind Anstellungen bei der Polizei, im Militär, im Justizwesen, in den Finanzämtern und im diplomatischen Außendienst von der Freizügigkeit ausgeklammert. Sämtliche Planstellen jedoch, die nicht auf die Erfüllung wichtiger Aufgaben im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des öffentlichen Rechts zusammenhängen (z.B. Elektriker, Krankenschwester, Lehrer oder Architekten), sind davon ausgenommen.¹⁸⁵

Behandlung bei der Ausübung der Beschäftigung

Für den Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist, definiert die Verordnung 1612/68 und der Art. 13 EGV das Recht auf Gleichbehandlung und Diskriminierungsfreiheit. Dieses wird sowohl auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen¹⁸⁶, als auch auf die nicht direkt mit der Beschäftigung verknüpften Vergünstigungen¹⁸⁷ sowie in Bezug auf die gewerkschaftlichen und Personalvertretungsaufgaben in Unternehmen¹⁸⁸ angewandt. Das Diskriminierungsverbot gilt nicht nur für unbefristet beschäftigte Arbeitnehmer, sondern betrifft auch Saisonarbeiter und Grenzgänger.

Soziale Sicherheit im Aufnahmeland

Durch die Schaffung des gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion hat sich die Gemeinschaft ehrgeizige Ziele auf die Fahne geschrieben. Unter anderem wird ein hohes Beschäftigungsniveau und hohes Maß an sozialem Schutz bei gleichzeitiger Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität sowie die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten verfolgt und angestrebt.¹⁸⁹ Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Sicherstellung eines angemessenen sozialen Schutzes innerhalb der Gemeinschaft sind erklärte Ziele der

¹⁸⁵ Vgl. dazu: Europäisches Gerichtshof: Urteil im Fall Sotgiu, Fallnummer C-152/73, 1974, Euro-Celex Nummer 153 sowie Szylo-Skoczny (2001), S. 175 und die dort zitierte Literatur

¹⁸⁶ Dies betrifft insbesondere Entlohnung, Kündigungsschutz, Sozialleistungsansprüche, Steuerermäßigungen, gewerkschaftliche Bindung und berufliche Wiedereingliederung, vgl. VO 1612/68/EWG Artikel 7 Absätze 1 und 4

¹⁸⁷ Gemeint sind hier die sozialen und steuerlichen Vergünstigungen einschließlich Berufsausbildung, Wohngeld, Beihilfen, die ein Existenzminimum garantieren sowie die Familienbeihilfen. Vgl. VO 1612/68/EWG, Art. 7 Absätze 2 und 3 sowie Art. 9.

¹⁸⁸ Allerdings unter Ausschluss der Teilhabe an der Leitung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen (kein passives Wahlrecht für Gremien der Sozialversicherung)

¹⁸⁹ Vgl. EGV, Art. 2

Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989, die beide im Art. 136 EGV verankert sind. Die Art. 137 und 140 EGV verpflichten die Gemeinschaft zusätzlich zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Fragen der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer und der Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.

Bei der Untersuchung der Sozialversicherungssysteme innerhalb der EU wird zunächst die grundsätzliche Abhängigkeit des Sozialversicherungsniveaus für Arbeitgeber von den Sozialversicherungsvorschriften der jeweiligen EU-Mitgliedsländer klar. Dies bedeutet erst einmal, dass es zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede in der Interpretation gibt, was ein *ausreichender* Sozialschutz für den Arbeitnehmer bedeutet. Auch bedeutet dies, dass Arbeitnehmer, die in einen anderen Mitgliedstaat migrieren und Arbeit aufnehmen, Überraschungen positiver oder negativer Art erleben können, wenn die Sozialversicherungssysteme aus dem eigenen Mitgliedstaat und dem Aufnahmeland miteinander kollidieren.¹⁹⁰

Ein unter allen Mitgliedstaaten *abgestimmter* und *ausreichender* Sozialschutz bei Zu- und Abwanderung ist deswegen Voraussetzung für die praktische Verwirklichung der weiter oben beschriebenen Rechte auf Aufenthalt und auf Zugang zur Beschäftigung. Zur Abstimmung der jeweiligen Sozialordnungen haben sich die Mitgliedstaaten somit im Art. 42 EGV verpflichtet. Dabei impliziert der Art. 42 EGV nicht, dass ein supranationales System für Sozialversicherung geschaffen werden soll. Ziel sei vielmehr, so die Richtersprüche des Europäischen Gerichtshofs, die Sozialordnungen zu koordinieren und somit negative Auswirkungen bei der Gewährleistung der sozialen Sicherheit der aus- und einwandernden Arbeitnehmer, in unterschiedlichen Sozialsystemen der EU-Mitgliedsländer auszuschalten.¹⁹¹

¹⁹⁰ Beispielsweise kann es zu Problemen kommen, wenn SV-Systeme zweier verschiedener Mitgliedstaaten unterschiedliche Kriterien für eine Pflichtversicherung (z.B. Arbeitsstelle oder Wohnsitz des Versicherten) anlegen. Für Personen, die in einem Staat wohnhaft und in einem anderen jedoch beschäftigt sind, könnte dies bedeuten, dass sie in keinem von beiden oder in beiden Staaten versichert sein können. Vgl. Świętkowski, A.M.: Europejskie prawo socjalne. T. III. Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych [Europäisches Sozialrecht. Bd. III. Europäisches Sozialversicherungsrecht], Warschau 2000, S. 16 und 26 [Świętkowski (2000)]

¹⁹¹ Vgl. Szyłko-Skoczny 2001, S. 182

Eine Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Gemeinschaftsebene erfolgte durch die Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71¹⁹² und 574/72¹⁹³. In diesem Rahmen wird ausländischen Arbeitnehmern, Selbständigen und Studenten sowie Rentnern im Bereich der sozialen Sicherheit die gleiche Behandlung wie Inländern garantiert.¹⁹⁴ Ferner werden in Bezug auf Sozialleistungen (z.B. bei der Berechnung der Rente) sämtliche in den Mitgliedstaaten erworbenen Ansprüche aufrechterhalten und die Beitragszeiten in der Sozial- und Rentenversicherung zusammengerechnet (kumuliert). Somit basiert die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme der jeweiligen Mitgliedstaaten auf vier Grundprinzipien:

- Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit¹⁹⁵
- Bewahrung erworbener Leistungsansprüche¹⁹⁶
- Zusammenrechnung sämtlicher Versicherungszeiträume¹⁹⁷
- Verhinderung eines Zusammentreffens von Leistungen¹⁹⁸

Die hier vorgestellten Verordnungen von 1971 und 1972 werden immer wieder aktualisiert und weiterentwickelt, wobei versucht wird, der Entwicklung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen.¹⁹⁹ Auch der Austausch von Daten zwischen Institutionen

¹⁹² Vgl. Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. [VO 1408/71/EWG]

¹⁹³ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 [i.F.z.a. VO 574/72]

¹⁹⁴ Um allerdings eine Überlastung des Sozialversicherungssystems des Aufnahmelandes zu vermeiden, sehen die das Aufenthaltsrecht regelnden Richtlinien vor, dass Personen, die einerseits keiner beruflichen Tätigkeit nachgehen aber andererseits über ausreichende Einnahmequellen verfügen, keinen Anspruch auf soziale Leistungen haben sollen. Beispielsweise müssen Personen wie Studenten oder Rentner Deklarationen über Einnahmequellen vorlegen. Erst, wenn aus solchen Deklarationen hervorgeht, dass keine für den Lebensunterhalt ausreichenden Einnahmequellen vorliegen, kann sich der Antragsteller für den Empfang sozialer Leistungen im Aufnahmestaat „qualifizieren“. Vgl. VO 1408/71/EWG

¹⁹⁵ EU-Bürger haben unbeschleunigt ihrer Staatsangehörigkeit dieselben Ansprüche auf Sozialleistungen wie die Inländer. Ein Inländer darf einem anderen EU-Bürger nicht bevorzugt werden, vgl. VO 1408/71, Art. 3

¹⁹⁶ Vgl. VO 1408/71/EWG, Art. 10

¹⁹⁷ Vgl. VO 1408/71/EWG, Art. 18

¹⁹⁸ Vgl. VO 1408/71/EWG, Art. 12

¹⁹⁹ Für weitere ausführliche Details zur Sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer in der EU vgl. Europäische Kommission: Zentraler Dokumentierungsservice und Online-Glossar „SCADPlus“: Freizügigkeit der Arbeitnehmer, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/cha/c00004.htm> sowie Herdegen (2003), S. 254.

der sozialen Sicherheit wird modernisiert, um die Verwaltungsverfahren zu beschleunigen und zu minimieren, die für den Erwerb von Ansprüchen sowie für die Gewährung von Auszahlung von Leistungen der sozialen Sicherheit erforderlich sind.²⁰⁰

Maßnahmen zur Förderung der Freizügigkeit

Gegenseitige Anerkennung der Ausbildung

Eine *conditio sine qua non* für die Entfaltung der Freizügigkeit und damit für die strikte Einhaltung des Diskriminierungsverbots sowie des Gleichbehandlungsprinzips ist, dass auf nationaler Ebene ausgestellte Diplome und Beschäftigungsnachweise eines Mitgliedstaates in den anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden.²⁰¹ An dieser nicht erfüllten Voraussetzung scheitert oft die Freizügigkeit, denn es ist bislang nicht gelungen, eine EU-weite Regelung zur Harmonisierung der Qualifikationsanforderungen für die jeweiligen Berufe zu schaffen. Der Hauptgrund für diese Tatsache ist, dass die Inhalte, Programme und Niveaus der betreffenden Ausbildungen in den einzelnen EU-Staaten im Rahmen jeweiliger nationaler Bestimmungen geregelt werden und der Prozess ihrer Angleichung sich somit sehr langwierig und schwierig gestaltet. Hierzu verfolgt die Gemeinschaft zwei Ansätze, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

- *Allgemeiner Ansatz der gegenseitigen Anerkennung*

Um grobe Verletzungen des Prinzips der Gleichbehandlung zu eliminieren, wurde ein allgemeines gemeinschaftliches System der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen geschaffen. Es soll jedem EU-Bürger formal das Ausüben seines Berufes in einem anderen Mitgliedstaat ermöglichen und ist gültig für alle reglementierten Berufe, für die keine spezifische Gemeinschaftsgesetzgebung verabschiedet wurde. Es handelt sich hier um allgemeine Voraussetzungen, die von Ausbildungssystemen aller Mitgliedstaaten erfüllt sein müssen, um sich für das gemeinschaftliche System der gegenseitigen Anerkennung von Befähigungsnachweisen und Diplomen zu qualifizieren.²⁰² In diesem Rahmen wurden folgende Richtlinien angenommen:

²⁰⁰ Hier ist das Programm "TESS" (Telematik für soziale Sicherheit) der Kommission zu nennen. Für Details zu "TESS" siehe: Europäische Kommission: Zentraler Dokumentierungsservice und Online-Glossar „SCADPlus“: Freizügigkeit der Arbeitnehmer/ Sozialpolitik und Sozialschutz/ Programm Tess, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cha/c10518.htm>

²⁰¹ Vgl. dazu EGV, Art. 47 Abs. 1

²⁰² Dies regelt die Entscheidung des Rats Nr. 368/85 vom 16. Juli 1985 zur Vergleichbarkeit von Qualifikationen aus Berufsausbildung zwischen Mitgliedstaaten.

- Die Richtlinie 48/89 vom 21. Dezember 1988 über die allgemeinen Regeln der Anerkennung von Diplomen, die nach einer mindestens drei Jahre dauernden Ausbildung an Hochschulen vergeben werden.
- Die Richtlinie 51/92 vom 18. Juni 1992, die eine Ausweitung der Richtlinie 48/89 auf Diplome, Befähigungsnachweise und Titel, die nicht in einer langfristigen Hochschulausbildung erworben wurden, auf zwei Ebenen: 1) kurze postsekundäre Ausbildung oder Berufsausbildung und 2) Sekundarausbildung sowie
- Die Richtlinie 99/42 vom 07. Juni 1999 zur Einführung eines Mechanismus zur Anerkennung der Qualifikationen für den Zugang zu bestimmten Tätigkeiten in den Bereichen Handel, Gewerbe und Handwerk, die von den vorangegangenen Richtlinien noch nicht abgedeckt waren (Textilgewerbe, Bekleidung, Leder, Holz).

Die Richtlinien sehen vor, dass ein EU-Bürger (Antragsteller) in jedem EU-Mitgliedstaat eine Tätigkeit im gelernten Beruf annehmen und verrichten kann, wenn er über die in seinem Herkunftsland für die Ausübung dieses Berufs erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt. Kein Mitgliedstaat hat in solchen Fällen das Recht, dem Bürger eines anderen Mitgliedstaates die Aufnahme einer Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis zu gleichen Bedingungen wie ein Inländer zu verbieten oder einzuschränken. Dieses Recht betrifft auch Arbeit suchende Arbeitnehmer, die den betreffenden Beruf in den letzten zehn Jahren mindestens zwei Jahre lang auf Vollzeitbasis in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt haben. Ausnahmen, in denen Diplome und Befähigungsnachweise nicht anerkannt werden, bilden hier lediglich die folgenden Fälle:

- die zur Erlangung der betreffenden Berufsqualifikation nötige Ausbildungszeit ist im Herkunftsland des Arbeitnehmers um mindestens ein Jahr kürzer als die dazu nötige Ausbildungszeit im Aufnahmeland
- das berufliche Ausbildungssystem im Herkunftsland unterscheidet sich grundsätzlich von jenem des Aufnahmelandes oder die Verrichtung des betreffenden Berufes im Aufnahmeland erfordert ein entscheidend breiteres Aufgaben- und Verantwortungsspektrum, als es im Herkunftsland des Arbeitnehmers der Fall ist.

In solchen Fällen kann das Aufnahmeland vom Kandidaten den Beweis der nötigen Qualifikationen fordern, Eignungstests abverlangen oder eine Probezeit in der Ausübung der Tätigkeit anordnen.²⁰³

²⁰³ Beispiele hierfür sind, dass der ausländische Arbeitnehmer (Kandidat) vom Arbeitgeber einen beruflichen Eignungstest unterzogen wird oder, dass er über die für die Ausübung einer bestimmten Arbeit erforderlichen Sprachkenntnisse verfügen muss, vgl. VO 1612/68/EWG, Art. 1-6. Für ausführliche Informationen über die Anerkennung von Befähigungsnachweisen und Zeugnissen der Arbeitnehmer in der EU siehe Szytko-Skoczny (2001), S. 179ff

- *Sektoraler Ansatz (nach Berufen)- Gegenseitige Anerkennung nach der Angleichung*

Wie weiter oben beschrieben, gestaltet sich der Angleichungs- und Koordinierungsprozess einzelstaatlicher Bestimmungen für den Zugang zu Berufen und für deren Ausübung, aber auch die Angleichung der Ausbildungen, die zu diesen Titeln und Befähigungsnachweisen führen, sehr schwierig. Eine Ausnahme bildet allerdings das Gesundheitswesen, dessen Berufe sich bzgl. der Bedingungen zu ihrer Ausübung und der Ausbildungsgänge von Land zu Land (im Vergleich zu anderen Berufen) nur wenig unterscheiden. Demnach gestaltete sich die vom Art. 47 Abs. 1 vorhersehende Angleichung der Bedingungen nicht allzu schwer.

Für die meisten Gesundheitsberufe konnte somit eine vollständige gegenseitige Anerkennung der nationalen Befähigungsnachweise für den Zugang zu diesen Berufen in dem Sinne erreicht werden, dass diese, in den gemeinschaftlichen Richtlinien aufgezählten Bezeichnungen, die Ausübung der Freiheit in allen Ländern der Gemeinschaft in Form der Niederlassung wie auch der Erbringung der Dienstleistungen ermöglicht.²⁰⁴ Es handelt sich um:

- **Ärzte:** Richtlinien 75/362 und 363 vom 16. Juni 1978 (kodifiziert durch die Richtlinie 93/6 vom 5. April 1993, geändert durch die Richtlinie 97/50 vom 6. Oktober 1997;
- **Zahnärzte:** Richtlinien 78/686 und 687 vom 24. August 1978;
- **Krankenschwestern:** Richtlinien 77/452 und 453 vom 27. Juni 1977;
- **Tierärzte:** Richtlinien 78/1026 und 1027 vom 23. Dezember 1978;
- **Hebammen:** Richtlinien 80/154 und 155 vom 21. Januar 1980;
- **Apotheker:** Richtlinien 85/432 und 433 vom 16. September 1985.

In diesen detaillierten Richtlinien sind Voraussetzungen für EU-Bürger beschrieben, deren Erfüllung für die Ausübung des betreffenden Berufes in einem EU-Mitgliedstaat unerlässlich ist.

²⁰⁴ Vgl. Internetpräsenz des Europäischen Parlaments: Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr sowie gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Kap. 3.2.3, unter: http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_2_3_de.htm#1b [i.F.z.a: EP (2003g)]

- *Sektorier Ansatz (nach Berufen)- Gegenseitige Anerkennung ohne Angleichung*

Bei den sonstigen Berufen ist die gegenseitige Anerkennung weitaus weniger umfassend, da die jeweiligen sehr unterschiedlichen nationalen Vorschriften eine völlige Angleichung unmöglich machten. Beispiele für solche Berufsgruppen sind z.B.:

- **Anwälte:** Richtlinie des Rates 77/249 vom 22. März 1977 sowie 98/5 vom 16. Februar 1998
- **Spediteure:** Richtlinie 74/561 und 562 vom 12. November 1974 und 77/796 vom 12. Dezember 1977
- **Versicherungsvertreter:** Richtlinie 77/92 vom 13. Dezember 1976
- **Frisöre:** Richtlinie 82/489 vom 19. Juli 1982
- **Architekten:** Richtlinie 85/384 vom 10. Juni 1985
- **Selbständige Handelsvertreter:** Richtlinie 86/653 vom 18. Dezember 1986

Austausch von jungen Arbeitnehmern

Auf der Grundlage des Art. 41 EGV betreiben Mitgliedstaaten gemeinsame Programme für den Austausch von jungen Arbeitnehmern. Beispiele für Austauschprogramme sind das Programm „*PETRA*“²⁰⁵ oder das Programm „*Leonardo da Vinci*“²⁰⁶.

Das Netz EURES (European Employment Services)

Die praktische Anwendung der Regelungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwingt die Mitgliedstaaten zu breiter Zusammenarbeit und Koordination bei der Zurverfügungstellung vakanter Arbeitsplätze in den einzelnen EU-Ländern. Die rechtliche Ebene dieser Zusammenarbeit wurde durch die Verordnung Nr. 1612/68 geregelt und implizierte für die Mitgliedstaaten, aber auch für die Europäische Kommission, eine Kontroll- und Überwachungspflicht der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung in den Bereichen, die Einfluss auf die Anwendung der Freizügigkeit haben könnten.

²⁰⁵ Von 1988 bis 1994 haben 45.000 Jugendliche von 16-28 Jahren mit nichtakademischer Ausbildung das Angebot in Form von finanziell unterstützten und von drei Wochen bis drei Monaten dauernden internationalen Berufspraktika in Anspruch genommen. Nach 1994, als „*PETRA*“ auslief, mündeten die Aktivitäten von „*PETRA*“ in den Programmrahmen von „*Leonardo da Vinci*“, vgl. EP (2003f)

²⁰⁶ Für Informationen über das aktuelle Programm „*Leonardo*“ der EU siehe die Internetpräsenz des Programms unter http://europa.eu.int/comm/education/programms/leonardo/leonardo_en.html

Vor diesem Hintergrund entstand das erste System zum Informationsaustausch in den genannten Bereichen, SEDOC. In 1994 entstand dann das viel modernere EURES.²⁰⁷ Das Netz EURES ist eine von der Europäischen Kommission (Generaldirektion „Beschäftigung und Soziales“) in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eingerichtetes Netzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften. Es ist eine Datenbank für Angebot und Nachfrage auf dem EU-Arbeitsmarkt und soll EU-Bürgern die EU-weite Beschäftigungssuche und somit die berufliche Mobilität durch Zugang zur Information, Beratung und Stellenvermittlung erleichtern. Seine Grundlage ist der Austausch aller nützlichen Informationen über offene Stellen, das Profil der regionalen Arbeitsmärkte sowie über Lebens- und Arbeitsbedingungen unter den Partnern des EURES-Netzwerks. EURES umfasst 28 Länder: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern²⁰⁸

²⁰⁷ In Anwendung der oben genannten Verordnung VO 1612/68/EWG wurde das Netz EURES durch die Entscheidung 93/569/EWG der Kommission vom 22. Oktober 1993 zur Durchführung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, insbesondere hinsichtlich eines Netzwerks unter der Bezeichnung EURES (European Employment Services) (ABl. L 274 vom 6.11.1993, S. 32) gegründet.

²⁰⁸ Für weitergehende Informationen über EURES siehe die Internetseite von EURES unter: <http://europa.eu.int/eures/>

3 EU-Osterweiterung um Polen

Am 08. April 1994 stellte Polen seinen Antrag auf den Beitritt zur EU. Im Juli 1997 wurde dieser von der Europäischen Kommission positiv bewertet. Zwischen April 1998 und Dezember 2002 führte Polen Beitrittsverhandlungen mit der EU, woraus der Entwurf der Beitrittsakte resultierte. Die offizielle Beitrittsakte wurde am 16. April 2003 von Polen und der EU unterschrieben. Am 07-08. Juni 2003 fand das EU-Referendum in Polen statt, an dem rund 59% der Polen teilnahmen. 77% der Abstimmenden sprachen sich *für* einen EU-Beitritt Polens aus.²⁰⁹ Nach der Ratifizierung der Beitrittsakte sowohl in Polen als auch in der EU trat diese simultan mit dem EU-Beitritt Polens am 01. Mai 2004 in Kraft. Vor der näheren Analyse der besonderen Merkmale und Bedeutung der EU-Osterweiterung von 2004 im Allgemeinen und in Bezug auf ausgewählte Problembereiche der EU-Osterweiterung um Polen, soll im Folgenden einleitend der Erweiterungsprozess im Allgemeinen betrachtet werden.

3.1 Aufbau und Prozess einer EU-Erweiterung

Rechtliche Grundlagen

Der EU-Vertrag gibt jedem *europäischen* Staat das Recht, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu beantragen.²¹⁰ Die Revision des Maastrichter Vertrages durch den Amsterdamer Vertrag²¹¹ erweiterte die rein geographisch geprägte Voraussetzung um die *Erfüllung bestimmter Werte*, die allen EU-Mitgliedern gemeinsam sein sollen. Diese Kriterien umfassen die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit.²¹² Auch wirtschaftspolitisch legen sich die Mitgliedstaaten gemeinsam fest, indem sie sich verpflichten, ihre Volkswirtschaften nach den Grundsätzen einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb zu führen.²¹³

²⁰⁹ Vgl. Gallup Europe, Enlargement Poll Monitor [<http://www.gallup-europe.be/epm>], und Electionworld.org.

²¹⁰ Vgl. EUV, Art. 49

²¹¹ Der Amsterdamer Vertrag trat 1997 in Kraft

²¹² Vgl. EUV, Art. 6 Abs. 1

²¹³ Vgl. EUV, Art. 4 Abs. 1

Es muss hier allerdings unterstrichen werden, dass aus der Erfüllung der oben genannten Kriterien *kein Rechtsanspruch* auf die Mitgliedschaft entsteht. Vielmehr ist die Entscheidung, ob ein Bewerberland aufgenommen wird, eine politische und liegt letztendlich im Ermessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten.²¹⁴

Prozedere des Beitritts

Aus der bisherigen Erweiterungsrounden der EU einschließlich der Osterweiterung wird erkennbar, dass das Erweiterungsprozedere, angefangen bei der offiziellen Beantragung des Beitritts bis zur tatsächlicher Mitgliedschaft, ein langjähriger und langwieriger Prozess ist. Je größer die wirtschaftlichen und politischen Abstände und Unterschiede zwischen dem Bewerberland und den EU-Mitgliedstaaten desto größer die Erfordernisse der Anpassung an die oben genannten Kriterien und desto länger das Beitrittsverfahren.²¹⁵ Im Folgenden wird die technisch-rechtliche Prozedur des Beitrittsverfahrens dargestellt. Dabei wird das Verfahren in drei Phasen unterteilt: Die *Antragsphase*, die *Verhandlungsphase* und die *Ratifikationsphase*.

Antragsphase

Das beitriftswillige Land muss einen offiziellen Antrag auf Beitritt an den Rat richten. Die Europäische Kommission verfasst einen *Avis* (Stellungnahme) zu dem Antrag. Darin werden ausführlich die generellen Möglichkeiten und Probleme des beantragten Beitritts erörtert. Erst nachdem die absolute Mehrheit des Europäischen Parlaments dem Antrag zugestimmt hat kann der Rat im Sinne von Art. 49 EUV über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit dem Bewerberland beschließen. Die Verhandlungsphase beginnt.

Verhandlungsphase

Die „Beitrittsverhandlungen“²¹⁶ finden im Rahmen von Beitrittskonferenzen statt und werden von der jeweiligen EU-Präsidentschaft im Namen aller Mitgliedstaaten mit dem Bewerberland geführt (Vorsitz). In diesem Rahmen wird das „Wie“ und das „Wann“ der vollständigen Übernahme des rechtlichen Besitzstandes der EU (*acquis communautaire*, der

²¹⁴ Vgl. Woyke, W.: Osterweiterung – eine Erweiterung wie jede andere?, in: Woyke, W. [Hrsg.]:

Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Einführung. Schwalbach/ Ts. 2003, S. 12 [i.F.z.a. Woyke (2003)]

²¹⁵ Das Aufnahme-prozedere der marktwirtschaftlich geprägten EFTA-Demokratien im Jahre 1995 dauerte einige wenige Jahre. Dagegen mussten die Bewerberstaaten aus MOE erst in langjährigen Heranführungsprogrammen auf die Mitgliedschaft vorbereitet werden, was etwa 10 Jahre zwischen der offiziellen Antragstellung und dem tatsächlichen Beitritt verstreichen ließ.

²¹⁶ Ausführlich zu den Beitrittsverhandlungen siehe Kap. 6 dieser Arbeit.

in 31 Verhandlungskapitel aufgeteilt ist) Kapitel für Kapitel mit dem Bewerberland diskutiert. Es handelt sich dabei weder um die Verhandlung des „Ob“ noch der Inhalte des *acquis*, denn die sind im Voraus von der Unionsseite vorgegeben und müssen bis zum Beitrittstag eines Kandidatenlandes vollständig übernommen werden. Bei dem Ergebnis der Verhandlungen handelt es sich lediglich um eine Einigung der Verhandlungsparteien über mögliche Sonderregelungen (Übergangsfristen) bei der technisch-zeitlichen Ausgestaltung Übernahme des *acquis*.

Die Grundlage für die Gespräche bilden Verhandlungspositionen der EU (EU Common Positions) einerseits und des Kandidatenlandes andererseits. Bei der Formulierung der EU Common Position kommt der Kommission eine zentrale Rolle zu, da sie die dafür in Frage kommenden Inhalte vorschlägt und den Abstimmungsprozess zwischen Mitgliedsländern koordiniert. Die Verhandlungsposition eines Bewerberstaates wird auf der Basis des sog. *Screening* erstellt und im Zuge des *Monitoring* aktualisiert. Im Rahmen des Screening-Prozesses findet eine analytische Untersuchung der Übereinstimmungen und Abweichungen der Rechtsvorschriften des Bewerberlandes einerseits und der EU andererseits statt. Das wichtigste und den Ton angegebende Organ ist hierbei die Europäische Kommission, die in bi- und multilateralen Sitzungen mit den Bewerberländern die gemeinsame Verhandlungsposition der EU (und somit den aktuellen *acquis*) vorstellt und die Anforderungen bei der Übernahme und Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes erläutert.

Das Monitoring begleitet die Verhandlungsphase und stellt eine kontinuierliche Kontrolle des Übernahmestandes wie auch des Implementierungsgrades der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Rechtssystem des Bewerberlandes dar. Danach werden die Inhalte der Verhandlungspositionen der Kandidatenländer (z.B. Anträge auf Übergangsperioden) aktualisiert.

Sobald eine Einigung mit dem Verhandlungspartner bezüglich der Übernahmegestaltung der Rechtsvorschriften in allen 31 Kapiteln erzielt worden ist, gelten die Verhandlungen als „abgeschlossen“. Die Ergebnisse der Verhandlungen werden in dem Entwurf der Beitrittsakte festgehalten, womit die Ratifikationsphase beginnt.

Ratifikationsphase

In der letzten Phase des Beitrittsprozesses holt der Rat die endgültige Stellungnahme der Kommission zum Beitritt der Bewerberländer ein, die für ihn allerdings nicht bindend ist. Erst wenn das Europäische Parlament mit der absoluten Mehrheit über die Neuaufnahme von Mitgliedern entschieden hat, fasst der Rat einen einstimmigen Beschluss zum ausgehandelten Beitrittsvertrag. Nach der Zustimmung des EP und des Rats wird die Beitrittsakte im nächsten Schritt von den Staats- und Regierungschefs unterschrieben. Da es sich im Falle des Beitrittsvertrages um eine völkerrechtliche Akte handelt, muss diese sowohl durch alle bestehenden als auch von den künftigen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Sobald die Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind, endet das Beitrittsverfahren. Der Beitrittsvertrag tritt zum vereinbarten Zeitpunkt in Kraft, womit der beitretende Staat zum Träger von Rechten und Pflichten wird, die aus allen die EG und EU begründenden Verträgen hervorgehen.²¹⁷

3.2 Besonderheiten der Osterweiterung von 2004

Seit der Unterschrift der Römischen Verträge in 1957 erfuhren die EG und später die EU vier Erweiterungen.²¹⁸ Die erste Ausdehnung um Dänemark, Irland und Großbritannien von 1973 vergrößerte die EG-Bevölkerung ungefähr in der gleichen *Proportion* wie die aktuelle Osterweiterung der EU. Im Gegensatz zu den neuen EU-Mitgliedern aus MOE zeichneten sich diese Staaten allerdings durch eine der EG-Staaten unter vielen Aspekten ähnelnde Struktur aus und konnten auf eine bereits fortgeschrittene Zusammenarbeit mit den Mitgliedsländern im Rahmen von European Free Trade Association (EFTA) zurückblicken. Der Beitritt zur EU war somit zum großen Teil eine „formale Sache“, als dass er große Anpassungsschwierigkeiten bringen würde. Die Aufnahme neuer Mitglieder wurde zu dieser Zeit auch durch die damalige (noch) einfach gestrickte Organisationsstruktur der Gemeinschaft, das verhältnismäßig kleine Budget und die starken Außengrenzen begünstigt.

Auch die zweite Erweiterung des Jahres 1981, die lediglich ein Land (Griechenland) in den Bund aufnahm, hatte ein verhältnismäßig begrenztes Ausmaß und erforderte keine größeren strukturell-organisatorischen Veränderungen der Gemeinschaft. Es war erst der Beitritt von Spanien und Portugal im Jahre 1986, der die Notwendigkeit bedeutender Umstrukturierungen

²¹⁷ Zu den Rechtsgrundlagen und zum generellen Beitrittsverfahren siehe auch Weidenfeld/ Wessels (2002), S. 122ff

²¹⁸ Zu den bisherigen Erweiterungsrounden der EG/EU siehe Kap. 3.2 dieser Arbeit

in der Gemeinschaft implizierte und das System der Strukturfonds entstehen ließ, um die Anpassungs- und Transformationsprogramme der neuen Mitglieder zu fördern. Trotz der Tatsache, dass beide Länder auf eine lange Zeit der Diktatur zurückblickten, waren sie (im Gegensatz zu den MOEL) durch marktwirtschaftliche Strukturen und Prozesse geprägt, was den Beitritt leichter machte. Ihre Akzession fand zudem in der Anfangsphase der legislativen Maßnahmen zur Erschaffung des Binnenmarktes statt, als der rechtliche Besitzstand der Gemeinschaft im Vergleich zu heute bedeutend weniger ausgebaut war.

So war auch die letzte Erweiterung um Österreich, Finnland und Schweden des Jahres 1995 verhältnismäßig einfach durchzuführen, wozu neben der EU-ähnlichen gesellschaftlich-ökonomischen Struktur dieser Staaten auch die Tatsache beitrug, dass diese Länder die den Binnenmarkt betreffenden Rechtsnormen und Regulierungen bereits im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum annehmen und umsetzen konnten.

Bei der am 01. Mai 2004 vollzogenen Osterweiterung um die MOEL handelt es sich um eine sowohl quantitativ als auch qualitativ *besondere* Vergrößerung der Union.²¹⁹ Zum einen ist es mit 80 Millionen „neuer“ EU-Bürger die größte Ausdehnung in der Geschichte der Gemeinschaft. Zum anderen zeichnen sich die Gesellschaften der neuen EU-Mitgliedsländer untereinander durch eine sowohl historisch als auch geopolitisch bedingte Heterogenität ihrer nationalen Merkmale aus. Die Osterweiterung verstärkt somit die mittel- und osteuropäische Prägung der EU und intensiviert ihre Beziehungen zur MOE.

Bei keiner der bisherigen Erweiterungsrounden hatten so viele Staaten *gleichzeitig* einen Beitrittsantrag gestellt und noch nie wurden mit 10 Staaten simultan Beitrittsverhandlungen geführt. Die in der aktuellen Entwicklungsstufe der Union vorhandene Komplexität und der erhebliche Umfang des gemeinschaftlichen Besitzstandes markiert den größten Unterschied zu den Beitrittsverhandlungen, die im Rahmen vorangegangener Erweiterungsrounden geführt wurden. Hier wird deutlich, dass die Vollendung des Binnenmarktes zwar den

²¹⁹ Vgl. Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hauptunterhändler Polens/ Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrates RP] [Hrsg.]: Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej [Beitritt Polens zur EU], Warschau 2000, S. 67ff [Hauptunterhändler RP (2000)]

Handel innerhalb der Union erleichtert und angekurbelt, aber gleichzeitig die Beitrittsschranken für in die EU strebende Kandidatenländer erhöht hat. Der Beitritt zur EU bedeutet aktuell, dass die alt bekannten nationalen Standards und Prozeduren an den Nagel gehängt werden müssen und das gesamte Regelwerk des Binnenmarktes bis zum Beitrittstag komplett übernommen werden muss, um die Freiheiten des Binnenmarktes (Freier Fluss von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen) gewährleisten zu können.

Ein weiterer Unterschied zu früheren Erweiterungen der EU ist die Tatsache, dass die Schere der Wohlstandsniveauunterschiede zwischen den Mitgliedsländern auf der einen und den Beitrittsländern auf der anderen Seite bei keiner der bisherigen Erweiterungsrounden so weit auseinander klaffte.²²⁰ Die Anzahl der neuen Mitglieder und ihr Abstand zu den Standards der EU haben eine bedeutende Umverteilung bisheriger Finanzmittel innerhalb der EU zur Folge: Um die Osterweiterung zu finanzieren, mussten die EU-Staaten bereits im Vorfeld der Erweiterung zusätzliche Finanzmittel in bisher ungekannter Größe aufbringen. Zahlreiche Förder- und Aufbauprogramme mussten zur Vorbereitung der wirtschaftlich schwächeren Beitrittsländer auf die EU-Mitgliedschaft gefahren werden.²²¹ Alle der Kandidatenländer hatten einen Prozess der Abkehr vom Kommunismus und Zentralplänen durchgeführt, was mit erheblichen gesellschaftlichen und ökonomischen Folgen (negativer und positiver Art) für die Generationen der Transitionszeit verbunden ist.²²² In Rahmen der Heranführung der MOEL an die EU-Standards wurden – unterstützt durch die EU – in fast allen Bereichen der Wirtschaft und der Politik Modernisierungs- und Anpassungsprogramme eingeleitet, die teilweise erst jahrelang nach dem erfolgten EU-Beitritt dieser Länder vollzogen sein werden.

Die Osterweiterung wäre ferner ohne institutionelle und politische Reformen auf Seite der Union nicht möglich gewesen. Die Organisationsstrukturen des Rats der EU sowie der Kommission wurden ursprünglich auf eine viel kleinere Anzahl von Mitgliedern ausgerichtet und würden bei aktuell 25 und zukünftig 27 oder sogar 28 Mitgliedstaaten in ihrer Fähigkeit, von allen Mitgliedsländern getragene Beschlüsse zu fassen, kollabieren. Somit wurden im Hinblick auf die Aufnahme neuer Mitglieder aus MOE Umstrukturierungen innerhalb der

²²⁰ Der wirtschaftliche Entwicklungsstand der „reichsten“ MOEL liegt deutlich unter dem der ärmsten EU-Länder. Beispielsweise liegt das BIP/ Einwohner in Slowenien bei etwa 15.000 KKS (Polen: 7.800 KKS) während es im ärmsten Land der EU, Griechenland, bei 15.100 KKS (Dänemark: 26.400 KKS) liegt. Vgl. Woyke (2003), S. 18f ;

²²¹ Vgl. Die Ausführungen dieser Arbeit zur Rolle der EU in der Heranführung Polens auf den EU-Beitritt im Kap. 5.

²²² Siehe dazu die Ausführungen des Kap 4 dieser Arbeit

Institutionen der EU durchgeführt. Diese nahmen im Vertrag von Nizza ein Zwischenergebnis²²³ und fanden in der vor kurzem zu Ende geführten Debatte um eine EU-Verfassung ihre Fortsetzung.

Nicht nur der organisatorisch-institutionelle Aufbau der EU, sondern ihre Politiken mussten bedingt durch die Osterweiterung angepasst werden. Der hohe Anteil des Agrarsektors an der Gesamtwirtschaft der neuen Mitglieder aus MOE und ihre im Vergleich zu den alten EU-Mitgliedsländern sehr starke landwirtschaftliche Prägung führte beispielsweise nicht nur zu einer 50% Erhöhung der landwirtschaftlichen Fläche der EU-25, sondern auch zu der Notwendigkeit, die gemeinsame Agrarpolitik der EU weiteren grundsätzlichen Reformen zu unterziehen. Auf dem Berliner Sondergipfel im März 1999 wurde ein umfangreiches Paket zur Reform der Gemeinschaftspolitiken und zur Vorbereitung der Union auf die Osterweiterung beschlossen.²²⁴ Die interne Reform der EU trug zusätzlich zur Komplexität des Beitrittsprozesses bei.

Zusammenfassung und Überleitung

Wie im vorausgegangenen Kapitel dargestellt, handelte es sich bei der Osterweiterung im Vergleich zu früheren EU-Erweiterungen um einen schwierigen und komplexen Prozess. Eine der Hauptursachen dafür war der große Entwicklungsabstand (-rückstand) zwischen den Kandidatenländern auf der einen und der Union auf der anderen Seite. Um für die Mitgliedschaft „gerüstet“ zu sein, mussten die Bewerberländer diesen Abstand im Rahmen diverser Modernisierungs- und Anpassungsprozessen in kürzester Zeit ausgleichen. Der Rahmen für die in allen Sektoren des wirtschaftlichen und politischen Lebens

²²³ Änderung der Abstimmungsregeln und Stimmengewichte im Ministerrat (neuer Verteilungsschlüssel, der die relative Größe und Bedeutung der einzelnen Länder besser berücksichtigen soll); Strukturreform der EU-Kommission (Reduktion der Anzahl der Kommissare, um die Kommission arbeitsfähig zu machen); Form der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (Reduktion der Anzahl der Parlamentssitze zugunsten der Bewerberstaaten); Vgl. Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (in Kraft getreten am 1. Februar 2003)

²²⁴ In den Jahren unmittelbar vor der Erweiterung der EU um die 10 MOEL wurden ca. 80% des gesamten EU-Budgets für die Realisierung der Gemeinsamen Agrar- und Strukturpolitik in der EU-15 (alte Mitgliedsländer) aufgewendet. Im Hinblick auf die Tatsache, dass sich mit der Aufnahme zusätzlicher Staaten in die EU der Kreis der anspruchsberechtigten Staaten um ein Vielfaches erhöhen würde, musste zum einen das Budget und zum anderen die Organisation und Durchführung der Mechanismen dieser Politiken angepasst werden. Eine ausführliche Darstellung der Reformzwänge der EU in Vorbereitung auf die Erweiterung um die MOEL liefert Guerot, U.: Die Reform der Europäischen Union vor ihrer Osterweiterung, in: Jahrbuch internationale Politik 1999-2000/ Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München, S. 173-184 sowie in: Weise, Chr./ u.a.: Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Studie für das Bundesministerium der Finanzen, Mai 2001,

durchzuführenden Angleichungen wurde durch die Notwendigkeit vollständiger Übertragung (Transposition) und Implementierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) in die nationalen Gesetzgebungen vorgegeben.

Dabei gestaltete sich die Vorbereitung auf den EU-Beitritt in manchen Sektoren *mehr* und in anderen *weniger* problematisch. Die Ausgestaltung der technisch-zeitlichen Konditionen für die Erreichung der EU-Standards und –Normen in Problemsektoren, in denen die organisatorisch-rechtliche Umgestaltung eine besonders große Belastung für Regierung, Wirtschaft und Gesellschaft eines Kandidatenlandes darstellte, bildete einen heißen Verhandlungsstoff für die im Vorfeld des EU-Beitritts geführten Beitrittsverhandlungen.²²⁵

Die Problematik der Osterweiterung soll nun am Beispiel Polens konkretisiert werden. Dabei wählt die Untersuchung drei Bereiche aus, deren Integration in die EU unter vielen Gesichtspunkten sehr schwierig war und deswegen besonders viele Kontroversen aufgeworfen hatte.

3.3 Ausgewählte Problembereiche der EU-Osterweiterung um Polen

Im Falle Polens gab es mehrere Bereiche, deren Integration mit der Union aus diversen Gründen schwierig verlief und auch nach dem EU-Beitritt Polens immer noch als „problematisch“ bezeichnet werden kann. Zu den komplexesten Problemkapiteln und –fragen der Beitrittsverhandlungen zwischen Polen und der EU gehörten vor allem folgende Verhandlungskapitel: „Landwirtschaft“, „Justiz- und Inneres“, „Umweltschutz“, „Freizügigkeit“, die *finanzielle Ausgestaltung* des EU-Beitritts und –Mitgliedschaft Polens sowie die Klärung der Frage, inwieweit der *Landerwerb in Polen durch Bürger aus den anderen EU-Mitgliedstaaten* erlaubt sein sollte.²²⁶

Der Gang der Untersuchung der vorliegenden Arbeit konzentriert sich auf drei dieser Problembereiche, die „Landwirtschaft“, die „Umwelt“ sowie die Umsetzung der „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“. Bevor das Kap. 4 die wichtigsten Anpassungsprozesse

²²⁵ Zu den Beitrittsverhandlungen zwischen der Republik Polen und der EU in den Verhandlungskapiteln „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“ siehe Kap. 6 dieser Arbeit

²²⁶ Vgl. [Hauptunterhändler RP (2000)], S. 68ff

in diesen Bereichen erörtern wird, erläutern die Ausführungen dieses Kapitels die Gegebenheiten, aufgrund welcher die ausgewählten Sektoren zu Problembereichen der Osterweiterung um Polen gezählt werden.

3.3.1 Landwirtschaft

In Polen werden fast 60% der Gesamtfläche des Landes (18,8 Mio. ha) landwirtschaftlich genutzt, womit Polen ein überwiegend landwirtschaftlich geprägtes Land ist. Mit einer jährlichen Produktion von ca. 25 Mio. Tonnen Getreide, 1 Mio. Tonnen Rapsöl und 2 Mio. Tonnen Zuckerrüben gehört Polen zu den größten Produzenten im europäischen Vergleich. Ferner ist Polens Milch- und Fleischproduktion die drittgrößte in Europa, wie auch der Obst- und Gemüseanbau zu den führenden des Kontinents gehört. In der Welt-Skala ist Polen einer der größten Kartoffelproduzenten.²²⁷

Trotz der oben angeführten durchaus imposanten Fakten, wies die polnische Landwirtschaft zum Zeitpunkt des polnischen Beitrittsgesuchs nur sehr ungünstige Voraussetzungen auf, um in die EU integriert und in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU aufgenommen zu werden. Im Vergleich zum Agrarsektor der EU waren in der polnischen Landwirtschaft (und sind immer noch) enorme Rückständigkeiten feststellbar, die nicht gerade dafür sprachen, dass sich die polnischen Landwirte im EU-Wettbewerb behaupten oder gar gegen ihre Kollegen aus der EU durchsetzen könnten. Somit warf die Aufnahme der polnischen Landwirtschaft im Kontext der Osterweiterung um Polen große Kontroversen auf und stellte für die Zukunftsgestaltung der *GAP* (v.a. der EU-Transfers an die polnischen Landwirte) eine riesige Herausforderung dar. Die Hauptursachen, warum sich die Integration des polnischen Agrarsektors in die EU sehr schwierig gestaltete, sollen anhand der folgenden Ausführungen verdeutlicht werden.

Bedeutung des Agrarsektors

Die Bedeutung des Agrarsektors in und für Polen ist im Vergleich zu den Ländern der EU-15 um ein vielfaches höher. Dies kann zum einen am prozentualen Anteil der gesamten Erwerbsbevölkerung, der im Landwirtschaftssektor beschäftigt ist, und zum anderen am

²²⁷ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung [Hrsg.]: Land- und Ernährungswirtschaft in Polen im Hinblick auf die Integration in die Europäische Union, Warschau 2003, Einleitung [i.F.z.a: Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003)]

Anteil des Agrarsektors am Bruttoinlandsprodukt (BIP) eines Landes abgelesen werden. Im Falle Polens der frühen neunziger Jahre waren, je nach Angaben, zwischen 25 und 28% der berufstätigen Menschen in der Landwirtschaft beschäftigt und damit etwa mehr als fünf Mal so viele, als es im EU-Durchschnitt der Fall ist (ca. 4-5%).^{228 229}

Eine ähnliche Disproportion war bei der Betrachtung des Anteils der Landwirtschaft am BIP Polens im Vergleich zur EU zu beobachten: Während in der EU-15 der Landwirtschaftssektor im Durchschnitt lediglich mit ca. 2% am gesamten BIP beteiligt ist, waren es 1989 in Polen 12,9%.

Im Jahre 1995, als der Beitrittsantrag Polens der Kommission zur Beurteilung vorlag, hatte Polen die ersten tief greifenden Reformen und Transformationsprozesse eingeleitet gehabt. Trotzdem waren immer noch 27% der berufstätigen Menschen in der Landwirtschaft beschäftigt²³⁰ und der Agrarsektor trug noch zu 6,6% zum BIP Polens bei, was zwar fast 50% weniger als 1989 war, aber immer noch mehr als 3 Mal so viel war als der EU-15-Durchschnitt.²³¹ Unmittelbar vor dem Beitritt, im Jahre 2002, waren noch 18% der berufstätigen Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt, die lediglich 2,7% des BIP erwirtschafteten.²³²

Bei der Betrachtung der Wirtschaftsbereiche, die der Landwirtschaft vor- und nachgelagert sind, steigt die Bedeutung des Agrarsektors zusätzlich an. Im gesamten Nahrungsmittelsektor arbeiteten Mitte der 80er Jahre etwa 34% der Beschäftigten, die etwa 20% des Nationaleinkommens erwirtschafteten.²³³ Wie noch im Kap. 4.1.4 ausführlicher dargestellt werden wird, verloren in Folge der Anfang der 90 Jahre eingeleiteten Privatisierung des Agrarsektors

²²⁸ Die statistischen Angaben variieren je nach Quelle, vgl. z.B. Europäische Kommission, GUS (Hauptamt für Statistik in Polen) oder Eurostat.

²²⁹ Auf 100 ha Agrarfläche fielen in Polen im Jahre 1989 26,6 Beschäftigte, in Großbritannien - 2,8, Deutschland - 7,2, in Italien - 9,4

²³⁰ Die Zahl der Erwerbstätigen im Agrarsektor belief sich 1995 auf etwa 4,7 Millionen. Davon waren 4,3 Millionen hauptberuflich in der Landwirtschaft tätig, vgl. Europäische Kommission: KOM/97/2002 endg. Agenda 2000 - Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, (nicht im Amtsblatt veröffentlicht), S. 87 [i.F.z.a: EC (1997)]

²³¹ Vgl. ebenda

²³² Vgl. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: Entwicklungsplan für die Ländlichen Gebiete für die Jahre 2004-2006] Warschau, März 2004, S. 7 und 9 [i.F.z.a: Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2004)]

²³³ Vgl. Quaisser, W.: Modelle für die Einführung marktwirtschaftlicher Bedingungen im Sektor Landwirtschaft- und Ernährung in Staatshandelsländern mit Schwerpunkt Polen, Working Paper Nr. 136 aus dem Osteuropa-Institut München, April 1990, S. 3 [i.F.z.a: Quaisser (1990)]

vor allem in den vor- und nachgelagerten Bereichen besonders viele Menschen ihre Arbeitsplätze (dort dominierten vor allem staatliche bzw. genossenschaftliche Betriebe, die liquidiert werden mussten), womit die Bedeutung der Arbeitslosigkeit und des Überangebots an Arbeitskräften im Agrarsektor rapide zunahm.²³⁴

Bei der Untersuchung der Gewichtung des Agrar- und Ernährungssektors muss auch beachtet werden, dass in den MOEL ein großer Teil des Durchschnittseinkommens auf den Erwerb von Nahrungsmitteln entfällt.²³⁵ Im Allgemeinen gilt, je größer der für Nahrungsmittel ausgegebene Teil des Einkommens, desto größer ist für eine Gesellschaft die Bedeutung des Agrar- und Ernährungssektors. Im Durchschnitt betrug dieser Anteil für die Gruppe der Beitrittsländer insgesamt in 1997 41%, in Rumänien flossen sogar 59% der privaten Ausgaben in den Erwerb von Nahrungsmitteln.²³⁶ In Polen gaben die Menschen in 2001 im Durchschnitt immer noch ca. 36%²³⁷ ihres Einkommens für Nahrungsmittel²³⁸ aus, wogegen in der EU dieser Anteil lediglich bei 17,4%²³⁹ und in Deutschland bei 18,3% lag.²⁴⁰

Wenn man zusätzlich bedenkt, dass es hier um *Durchschnittsangaben* handelt und dass somit bei den ärmsten Bevölkerungsschichten der MOEL diese Prozentsätze noch weit höher sind, wird die Bedeutung der Agrarpreise für die Realeinkommen und damit für den Lebensstandard der Bevölkerung in den MOEL umso deutlicher.²⁴¹ Ein effizient funktionierender Agrar- und Ernährungssektor ist somit die *conditio sine qua non* für die Menschen in MOE und somit auch für Polen. Aus rein ökonomischer Sicht wird die Bedeutung des Agrarsektors noch zusätzlich verstärkt, wenn man bedenkt, dass Polen bis zur

²³⁴ Vgl. Kap. 4.1.4 dieser Arbeit über die Ergebnisse und Auswirkungen der Systemtransformation in der Landwirtschaft

²³⁵ Diese Tatsache kann damit erklärt werden, dass die Kaufkraft der Einkommen in MOE, die im Laufe der Transformationsprozesse der 90-er Jahre ohnehin angestiegen sind, immer noch lediglich 38% des EU-Durchschnitts beträgt, vgl. Europäische Kommission: Agricultural Situation in the candidate countries – Country Report Poland, July 2002, S. 6 [i.F.z.a: EC (2002)]

²³⁶ Hartmann, M.: Agrarmärkte und Agrarstrukturen in den Beitrittsländern – Entwicklungen und Perspektiven, in: Deutscher Bauernverband e.V. [Hrsg.]: Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, Die Grüne Schrift, Band 3, Bonn 2000, S. 13 [i.F.z.a: Hartmann, M. (2000)]

²³⁷ Eigene Berechnungen auf Basis von: GUS [Hrsg.]: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003, Rok LXIII, Warschau 2003 [Central Statistical Office: Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2003, Year LXIII Warsaw]

²³⁸ hier sind Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren erfasst

²³⁹ Vgl. EC (2002), S. 6

²⁴⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt [Hrsg.]: Datenreport 2002, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2002, S. 118

²⁴¹ Vgl. Hartmann (2000), S. 14

Preis- und Handelsliberalisierung der frühen neunziger Jahre, trotz großer Versorgungsengpässe im eigenen Nahrungsmittelmarkt, hohe Handelsbilanzüberschüsse mit Erzeugnissen aus der Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor erzielte.

Wegen der zahlenmäßig großen landwirtschaftlichen Bevölkerung Polens spielte der Aspekt der im Rahmend der *GAP* zu gewährenden EU-Transfers eine besonders wichtige und problematische Rolle in den Beitrittsverhandlungen. Angesichts der Erkenntnis, dass mit Polen als EU-Mitglied der Empfängerkreis für Direktzahlungen rapide nach oben gehen würde, mussten die Verhandlungsparteien eine im Hinblick auf die Neugestaltung des EU-Agrarbudgets für beide Seiten – sowohl die Agrarlobby in der EU als auch wirtschaftlich schlechter gestellten polnischen Landwirte – tragbare Lösung aushandeln. Ein damit zusammenhängendes Integrationshemmnis – die ungünstige Struktur des polnischen Agrarsektors – wird im Folgenden dargestellt.

Agrarstruktur

Unter dem Einfluss der damaligen UDSSR erfuhr die Landwirtschaft Polens in der Nachkriegszeit einen Verstaatlichungsprozess. In diesem Rahmen wurden *staatliche Betriebe*²⁴² mit einer durchschnittlichen Fläche von ca. 3.200 ha sowie staatlich geförderte *Kooperativen*²⁴³ mit einer durchschnittlichen Fläche von ca. 390 ha geschaffen. Allerdings wurde die Verstaatlichung nicht mit der gleichen Konsequenz und Effektivität wie in den anderen Satellitenstaaten durchgeführt. Somit gab es zum Zeitpunkt des politischen Umbruchs im Jahre 1989 immer noch etwa 2.700.000 private Betriebe mit einer durchschnittlichen Fläche von 6 ha und 1.231.000 staatliche Betriebe mit einer

²⁴² Staatliche Betriebe sollten als Beispiele für moderne Landwirtschaft dienen und wurden offiziell 1950 gegründet und. Mit dem Ziel, größtmögliche Produktionszahlen (nach zentral vorgegebenen Plänen) zu erreichen und Produktionsdefizite auszugleichen, arbeiteten die vom Landwirtschaftsministerium verwalteten staatlichen Betriebe sehr umweltschädigend. Aufgrund schlechter Führungsmethoden der, mangelndem Fachwissen und der schlecht ausgebildeten Arbeiter, die weder nach Leistung bezahlt noch am Umsatz beteiligt wurden, arbeiteten die staatlichen Betriebe sehr ineffizient. Erst in den 80er Jahren führte das Regime Reformen durch, vgl.

Morogoro Environmental Charter Consulting Agency (MECCA) [Hrsg.]: Landwirtschaft und Umwelt in Polen – Abschätzung von Möglichkeiten des Biolandbaus in Polen anhand des Vergleichslandes Österreich, Wien, Dezember 1995, S. 20 [i.F.z.a: MECCA (1995)]

²⁴³ Seit 1948 existierende und vom Staat geförderte Form von landwirtschaftlichen Genossenschaften, in die sich die Bauern zusammenschließen sollten. Land, Tierbestände und Arbeitskraft wurden zusammengelegt und die Entlohnung erfolgte nach Art der Arbeit und Arbeitszeit. Da sich die staatliche Förderung (Kredite und staatliche Löhne) besonders auf die ersten 3-4 Jahre begrenzte, traten die Bauern aus den K. im Durchschnitt nach diesem Zeitraum wieder aus, vgl. Mecca (1995), S.20

durchschnittlichen Fläche von 3.277 ha., womit 75,9% der landwirtschaftlich genutzten Fläche zu privaten Betrieben gehörte. Davon besaßen 29,6% eine kleinere Fläche als 2 ha, 27,6% eine Fläche zwischen 2 und 5 ha und 17,6% eine Fläche größer 10 ha.

Somit zeichnet sich die Struktur der polnischen Landwirtschaft im Vergleich mit der EU-15 durch eine hohe Zersplitterung und Parzellierung aus. Trotz der Konzentrationsprozesse der 90er Jahre hat sich die Struktur der polnischen Landwirtschaft bis zum EU-Beitritt Polens nur geringfügig verändert. Im Jahre 2002 wurden in Polen 1956.000 Landwirtschaftsbetriebe gezählt, wovon 1954,9 im Privatbesitz (darin Genossenschaften und Gesellschaften (etwa 2.900 Betriebe)) und 1.200 in öffentlicher Hand waren. In den Jahren 1996-2002 schrumpfte die Gesamtzahl der Landwirtschaftsbetriebe um 90 Tausend. Die Durchschnittliche Fläche eines Betriebes größer 1 ha betrug in 2002 9,6 ha, wovon 8,4 ha landwirtschaftlich genutzt wurden. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Situation, wie sie sich in individuell geführten Betrieben im Jahr 2002 und im Vergleich zum Jahr 1996 präsentierte.

Tab. 3: Veränderung der Struktur individuell geführter Landwirtschaftsbetriebe in Polen zwischen 1996 und 2002.

Landwirtschaftliche Nutzfläche in ha	Zahl der Betriebe in Tausend		Anteil der Betriebe in %		Landwirtschaftliche Nutzfläche der Betriebe in Tausend Hektar		Anteil der Betriebe an der landwirtschaftlichen Nutzfläche in %	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002	1996	2002
1-2	462	517	22,6	26,5	651	725	4,6	5,0
2-3	282	281	13,8	14,4	690	685	4,8	4,7
3-5	386	349	18,9	17,9	1509	1353	10,6	9,4
5-10	521	427	25,5	21,9	3713	3029	26,0	20,9
10-15	217	182	10,6	9,3	2632	2214	18,5	15,3
15-20	89	84	4,4	4,3	1530	1438	10,7	9,9
20-30	56	64	2,7	3,3	1323	1536	9,3	10,6
30-50	19	31	0,9	1,6	719	1172	5,0	8,1
50 und mehr	9	17	0,4	0,9	1493	2310	10,5	16,0
Gesamt	2041	1952	100	100	14260	14462	100	100

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: Entwicklungsplan für die Ländlichen Gebiete für die Jahre 2004-2006] Warschau, März 2004[i.F.z.a.: Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2004)]

Die obige Tabelle verdeutlicht, dass sich die durchschnittliche Größe eines individuell geführten Landwirtschaftsbetriebes in Polen zwischen 1996 und 2002 kaum verändert hat. In 1996 war ein landwirtschaftlicher Betrieb im Durchschnitt etwa 7 ha und in 2002 7,4 ha groß

und schnitt somit weit unter dem EU-Durchschnitt von 19 ha²⁴⁴ ab. Sowohl im Jahre 1996 als auch im Jahre 2002 hatten etwa 80% aller individuell geführten Landwirtschaftsbetriebe in Polen eine kleinere Fläche als 10 ha. Der Anteil der Betriebe unter 5 ha hat sogar von 36% in 1996 auf 58% zugenommen.²⁴⁵

Die größten Landwirtschaftsbetriebe (über 20ha landwirtschaftlich genutzter Fläche) machen lediglich 5,8% (4,1% in 1996) aus. In ihrer Nutzung befindet sich 34,7% der gesamten landwirtschaftlichen Fläche Polens. Der Anteil mittlerer Betriebe (von 5 bis 20 ha Fläche) hat zwischen 1996 und 2002 um 5 Prozentpunkte auf nur noch 35,5% abgenommen. Die mittleren Betriebe bewirtschaften etwa 46,2% der landwirtschaftlichen Fläche in Polen.

Die effektive und spezialisierte Organisation der Produktion wird zusätzlich durch die in Polen typische Parzellierung und die schachbrettähnliche Gestaltung und Aneinanderreihung der Anbaufelder erschwert. So besteht der durchschnittliche landwirtschaftliche Betrieb in Polen aus etwa 3,9 Parzellen mit einer durchschnittlichen Fläche von 1,5 ha.²⁴⁶ Mehr als 18% der Betriebe besitzen über 6 Parzellen. Die Entfernung der Anbaufelder vom Hof beträgt in manchen Fällen sogar über 10 km (4,6% der Betriebe).²⁴⁷

Angesichts der angeführten strukturellen Gestaltung polnischer Landwirtschaftsbetriebe kann ein lediglich geringes Effizienz- und Effektivitätsniveau der Produktion²⁴⁸ erreicht werden. Auch sind weder in der pflanzlichen, noch in der tierischen Produktion Effekte der *Economies of Scale* möglich,²⁴⁹ von denen die im Durchschnitt viel größeren Betriebe in der EU

²⁴⁴ Vgl. EC (2002), S. 7 sowie Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2004), S. 15f

²⁴⁵ In diesem Zusammenhang muss betont werden, dass die Nutzung eines Traktors mit Begleitausrüstung in einem 5ha-Betrieb lediglich 30% der nominalen Arbeitszeit erreicht. In der Praxis kann technische Ausrüstung allerdings nur dann eine Effektivitätssteigerung für den Betrieb darstellen, wenn sie ausreichend genutzt werden kann und auch genutzt wird. Im entgegen gesetzten Falle bedeutet der Besitz von Maschinen eine Steigerung der Produktionskosten, Vgl. Uniwersytet Gdański: Rozprawy i Monografie, 1995 S. 62 [i.F.z.a: Universität Gdańsk (1995)],

²⁴⁶ Vgl. Universität Gdańsk (1995), S. 64

²⁴⁷ Vgl. Ministerstwo für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 17

²⁴⁸ Ein großes Problemfeld der polnischen Landwirtschaft ist die geringe Ertragskraft der Produktion, sowohl im tierischen als auch im pflanzlichen Sektor. Im Vergleich zur EU erreicht die polnische Landwirtschaftsproduktion im pflanzlichen Bereich etwa 53% und im tierischen Bereich 63% (Milchproduktion) der durchschnittlichen Ertragskraft der landwirtschaftlichen Produktion in der EU-15. In anderen Worten ausgedrückt, braucht der polnische Landwirt im Vergleich zu seinem Kollegen in der EU mehr Kühe, um die gleiche Menge an Milch zu produzieren bzw. mehr Hektar Land, um die gleiche Endproduktion an Getreide oder Kartoffeln zu erzeugen. Vgl. EC (2002), S. 16ff

²⁴⁹ Mehr als die Hälfte (53,2%) der landwirtschaftlichen Betriebe erzeugt ausschließlich oder hauptsächlich für den Eigenverbrauch, um Unterhaltskosten der Familie zu senken, womit man es in Polen hauptsächlich mit

profitieren können. Der sehr niedrige Grad der Spezialisierung der meist nur oder teilweise für den Eigengebrauch produzierenden Betriebe ist ein wichtiges strukturelles Problem, da dieser die Effektivität des Wirtschaftens mindert und den technologischen Fortschritt sowie die Wettbewerbsposition der Landwirte einengt. Dies hat diverse ökonomische und gesellschaftliche Folgen, wie niedrige Einkommen²⁵⁰ der Landwirte und ihrer Familien und somit auch die Unmöglichkeit der Akkumulierung des Kapitals, das für Investitionen zur Steigerung der Effektivität der Betriebe (z.B. in neue Technologien) nötig wäre.

Landwirtschaftliche Produktion

Standards und Normen

Bei einer nur geringen aber dafür diversifizierten (vielseitigen) Produktion haben polnische Landwirte Schwierigkeiten, eine hohe Qualität der Produkte zu sichern und diese auch abzusetzen. Zum Zeitpunkt des Beitrittsantrages Polens im Jahre 1994 produzierten die Landwirtschaftsbetriebe aber auch die meisten Weiterverarbeitungsbetriebe unterhalb der strengen EU-Standards und Normen. Dies war vor allem in der tierischen Produktion (Milch- und Fleischproduktion) der Fall, wo die EU-Normen im veterinären, sanitär-hygienischen und phyto-sanitären Bereich unterschritten wurden.

Um den polnischen Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor für die Teilnahme am Gemeinsamen Markt der EU zu rüsten (konkurrenzfähig zu machen) mussten somit im Zuge der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft alle Bestimmungen der EU-Richtlinien zu den Standards in der Landwirtschaft komplett übernommen und angewendet werden. Praktisch implizierte dies tief greifende Modernisierungs- und Anpassungsprogramme (z.B. Investitionen in neue Technologien und Ausrüstung) im ganzen Sektor. Die finanzielle Last der Angleichung konnte bis zum EU-Beitritt Polens nicht vollständig bewältigt werden und so müssen einige der Programme und Investitionen in der Zeit nach dem EU-Beitritt Polen zu Ende geführt werden. Erst dann wird Polen von einer annähernd ähnlichen

Subsistenz- und Semisubsistenzbetrieben zu tun hat, Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 9

²⁵⁰ Die durchschnittlichen Einnahmen der ländlichen Bevölkerung waren 2002 im Vergleich zu den Durchschnittseinnahmen der Stadtbevölkerung um 30% niedriger. Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 12. Vergleicht man das Einkommen des Jahres 1990 mit dem des Jahres 2002 so lässt sich feststellen, dass das Durchschnittseinkommen der Landbevölkerung im Verlaufe der Transformations- und Anpassungsprozesse der 90er Jahre um ganze 60% gesunken ist. Vgl. EC (2002), S. 11f

Konkurrenzposition seiner Agrarprodukte profitieren und voll am EU-Binnenmarkt teilnehmen können. Bis dies vollbracht sein wird sind viele polnische Landwirte auf finanzielle Unterstützung zur Sicherung ihres Überlebens angewiesen.

Ertragskraft

Die Ertragskraft der landwirtschaftlichen Produktion wird durch eine im Durchschnitt schlechte Qualität der landwirtschaftlich nutzbaren Böden beeinträchtigt. Die Ackerböden sind teilweise sehr sauer, können nur wenig Wasser speichern und haben demnach eine geringe potentielle Fruchtbarkeit und Nährstoffverfügbarkeit.²⁵¹ Dadurch bedingt sind die Vegetationsperioden in Polen kürzer, als es durchschnittlich in der EU oder in Ländern mit ähnlichen klimatischen Bedingungen der Fall ist.²⁵² Die Qualität der Ackerböden wird in acht Güteklassen²⁵³ eingeteilt, von denen die Klassen I und II nur 3,5% der gesamten Ackerbodenfläche zugeordnet werden können. Böden der mittleren und schlechteren Klassen dominieren in Polen und etwa ein Drittel der polnischen Ackerböden sind sogar den beiden schlechtesten Klassen V und VI zuzurechnen.²⁵⁴ Böden der Klasse V-VI sind für die landwirtschaftliche Produktion kaum nutzbar.²⁵⁵

Schlechtere Ausstattung und Nutzung von Produktionsmitteln

Eine weitere die Ertragskraft einschränkende Größe ist die im Vergleich zum EU-Durchschnitt schlechtere Ausrüstung polnischer Landwirte in Produktionsmittel. Dazu zählen sowohl die Verbreitung von Maschinen (Traktoren sowie Begleitmaschinen für Traktoren oder Mähdrescher), als auch der Verbrauch von Düngemittel. So werden die landwirtschaftlichen Produkte in Polen meist mit traditionellen Methoden hergestellt. Im Vergleich zum Unionsdurchschnitt setzen die polnischen Bauern etwa nur 1/5 der

²⁵¹ Vgl. MECCA (1995), S. 18

²⁵² Vgl. Centrum Informacji Europejskiej (CIE) [Hrsg.]: Fiszka Informacyjna: Rolnictwo – Polskie Rolnictwo na tle rolnictwa Unii Europejskiej [Europäisches Informationszentrum: Informationsblatt: Landwirtschaft – Polnische Landwirtschaft im Vergleich zur Landwirtschaft der EU], Warschau, Januar 2004 [i.F.z.a: CIE (2004)]

²⁵³ Mit Güteklasse I werden die besten und mit Güteklasse VI die schlechtesten Ackerböden (z.B. Sandböden) bezeichnet. Es gibt folgende Güteklasse: I, II, IIIa, IIIb, IVa, IVb, V und VI. Vgl. Internetseite des polnischen Ministeriums für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung unter: www.minrol.gov.pl

²⁵⁴ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 9

²⁵⁵ Vgl. Hopfer, A./ Cymerman, R./ Nowak, A.: Stand und künftige Entwicklung ländlicher Gebiete in Polen, in: Magel, H. [Hrsg.]: Umstrukturierung ländlicher Gebiete in Polen zur Anpassung an EU-Standards. Materialiensammlung Heft 20/1998, Technische Universität München, München 1998, S. 9 [Hopfer et al. (1998)]

synthetischen Düngemittel und Pestizide ein. Aus finanziellen Gründen ist die günstigere, aber bei weitem nicht so effektive, Verwendung von organischen Düngern weit verbreitet.²⁵⁶

Was die maschinelle Ausrüstung der Landwirtschaftsbetriebe in Polen angeht, kann leider nur eine negative Bilanz gezogen werden. Etwa 57% der individuellen Landwirtschaftsbetriebe mit kleineren Anbauflächen besitzen keinen eigenen Traktor. Somit ist die Haltung und Verwendung von Pferden für Transport- und Feldarbeiten weit verbreitet. Auf 100 Betriebe entfielen im Jahre 2002 46,5 Schlepper. Aufgrund der schweren wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Betriebe werden die Landwirte nicht zum Kauf neuer Schlepper und Maschinen ermutigt. Somit sank in Polen die Produktion von neuen Landmaschinen in 2002 im Vergleich zu 2001 um 6,5%.²⁵⁷

Zusätzlich darf das Alter und der Abnutzungsgrad von Maschinen nicht außer Acht gelassen werden. Besonders die Rezession der frühen 90er Jahre ließ den Alterungsprozess des Traktorenparks in Polen rasch voranschreiten, indem sie Investitionen in Maschinen und technische Ausrüstung praktisch unbezahlbar machte.²⁵⁸ So waren zu dieser Zeit 95% der in der polnischen Landwirtschaft arbeitenden Traktoren über 10 Jahre alt. Die Nutzung solcher Traktoren ist mit modernen Begleitmaschinen in der Regel nur schwer möglich.²⁵⁹

Ähnlich ungünstig präsentierte sich die Lage in Bezug auf die Nutzung von Mähreschern. Während Polen in den frühen neunziger Jahren über ca. 80 Tausend Mährescher im Einsatz hatte, war dieser Wert in Deutschland und Frankreich bereits im Jahre 1961 erreicht. In der Zeit, als sich Polen um den EU-Beitritt bewarb, hatten Deutschland und Frankreich doppelt so viele Mährescher. Im Hektarvergleich pro Mährescher kamen in Deutschland auf 100 ha

²⁵⁶ Es muss zudem beachtet werden, dass die Düngemittelpreise mit der Einführung der freien Marktwirtschaft und der Preisliberalisierung nach 1989 um das 20fache gestiegen waren, was zu einer zusätzlichen Reduzierung des Düngemiteleinsatzes zwischen 1990 und 1994 um rund zwei Drittel führte. Vgl. Mecca (1995), S. 23. Während in Polen 1989 etwa 186kg synthetischen Düngemittel pro ha eingesetzt wurden (damals entsprach dieser Wert in etwa der französischen Landwirtschaft) waren es 1994 etwa 62,2 kg pro Hektar, vgl. Universität Gdańsk (1995), S. 73; Der Verbrauch von Mineräldünger für die Ernte im Jahre 2002 betrug 88,5 kg pro ha Ackerland. Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 17f

²⁵⁷ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 17

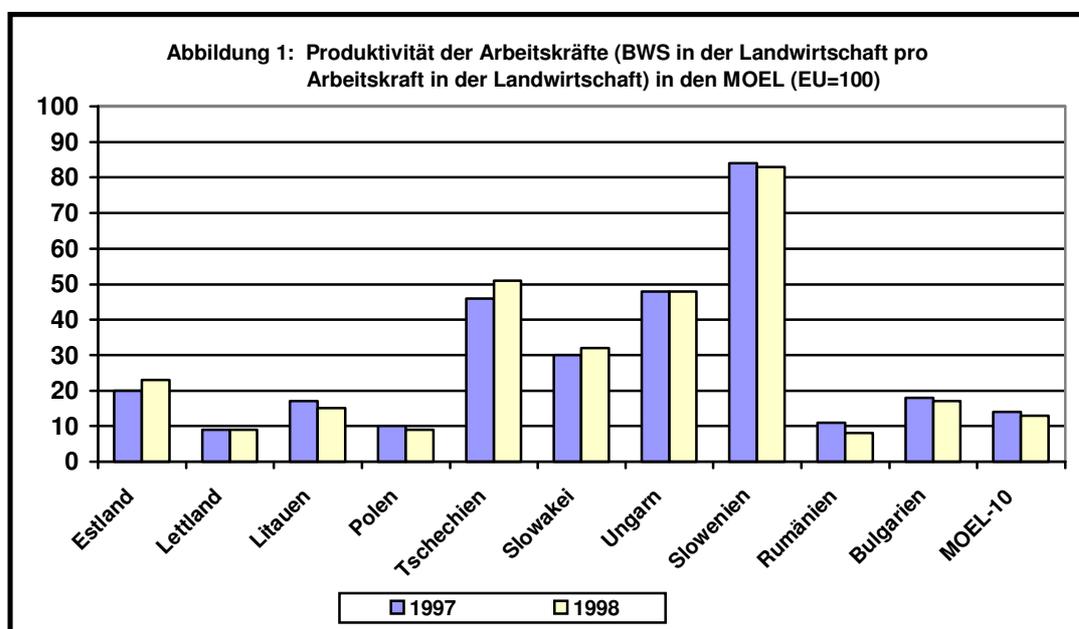
²⁵⁸ In den Jahren 1990-1994, in denen die Transformationsprozesse und Reformen des Balcerowicz-Plans eingeführt wurden, kauften die polnischen Landwirte anstatt mehre zehntausend lediglich knapp über 10 Tausend Traktoren ein, vgl. Pawlak, J./Pawlak, M.: *Tendencje rozwojowe rolnictwa i techniki rolniczej*. „Przegląd Techniki Rolniczej i Leśnej“ [Entwicklungstendenzen der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Technik. „Rundschau der Technik in der Land- und Forstwirtschaft“], 1992, Nr. 8

²⁵⁹ Vgl. Universität Gdańsk (1995), S. 72

etwa 3 Mähdrescher, in Frankreich - 1,7, in Holland – 3,0, Großbritannien – 1,4 und in Polen weniger als 1 Mähdrescher.²⁶⁰ Der Vergleich des Mechanisierungsgrades mit dem EU-Durchschnitt im Sektor der tierischen Produktion fällt noch negativer aus.

Geringe Arbeitsproduktivität

Die im Vergleich zum EU-Durchschnitt niedrige Ertragskraft des polnischen Agrarsektors ist ferner durch die sehr geringe Arbeitsproduktivität der in der Landwirtschaft beschäftigten Menschen bedingt. Im Jahre 2002 erwirtschafteten 18% der berufstätigen Bevölkerung (100% der in der Landwirtschaft tätigen Menschen) lediglich 2,7% des BIP. Die folgende Tabelle verdeutlicht die im Vergleich zur EU geringe Produktivität der Arbeitskräfte in den MOEL:



Quelle: verändert nach Hartmann, M. 2000, S. 17

Wie in der obigen Tabelle für Polen zu erkennen ist, erreichen die in der Landwirtschaft arbeitenden Arbeitskräfte ca. 10% der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität ihrer Kollegen in der EU. Die Tabelle macht zudem deutlich, dass Polen auch in Bezug auf die meisten anderen Beitrittsländer aus MOE einen komparativen Nachteil in der landwirtschaftlichen Produktion besitzt. Dies ist zum einen die weiter oben dargestellte sehr ungünstige Agrarstruktur und zum anderen auf die sehr hohe Arbeitsintensität in der polnischen Landwirtschaft (hoher Einsatz von Menschen um den geringen Einsatz von Maschinen zu

²⁶⁰ Vgl. European Commission [Hrsg.]: The agricultural situation in the Community, Report 1991. Brussels, 1992, S. T/126 [i.F.z.a: EC (1992)]

kompensieren) zurückzuführen.²⁶¹ Als ein grundlegendes Entwicklungshemmnis der ländlichen Gebiete soll der im Vergleich zur EU extrem große Menscheneinsatz in der landwirtschaftlichen Produktion neben einigen weiteren Integrationshemmnissen des polnischen Agrarsektors im Folgenden übersichtsartig dargestellt werden.

Überangebot an Arbeitskräften

Wie oben bereits erwähnt werden in der landwirtschaftlichen Produktion verhältnismäßig viele Menschen eingesetzt. Die Landwirtschaft erfüllt in Polen eine Art Auffangbecken für das Überangebot an Arbeitskräften in Polen. Dies geschieht allerdings auf Kosten der ökonomischen Effektivität in der landwirtschaftlichen Produktion. Aufgrund übermäßiger Beschäftigung verlangsamt die Modernisierung der Agrarstruktur, Steigerung der Effektivität sowie des technologischen Fortschritts, was wiederum die oben erwähnten Effekte der niedrigen Einnahmen und des nur ungenügend genutzten Konkurrenzpotenzials verstärken. Die im Verlaufe der neunziger Jahre immer weiter auseinander klaffende Schere der Input- und Outputpreise verschlimmert diese Entwicklung noch zusätzlich. Aufgrund des Zusammenspiels aus hoher Arbeitslosigkeit in der ganzen polnischen Wirtschaft, dem sehr begrenzten außerlandwirtschaftlichen Arbeitsangebot in ländlichen Gebieten und schließlich wegen fehlender Mobilität und unzureichender Bildung der ländlichen Bevölkerung dürfte sich die Verringerung der in der Landwirtschaft beschäftigten Bevölkerung sehr schwierig gestalten.

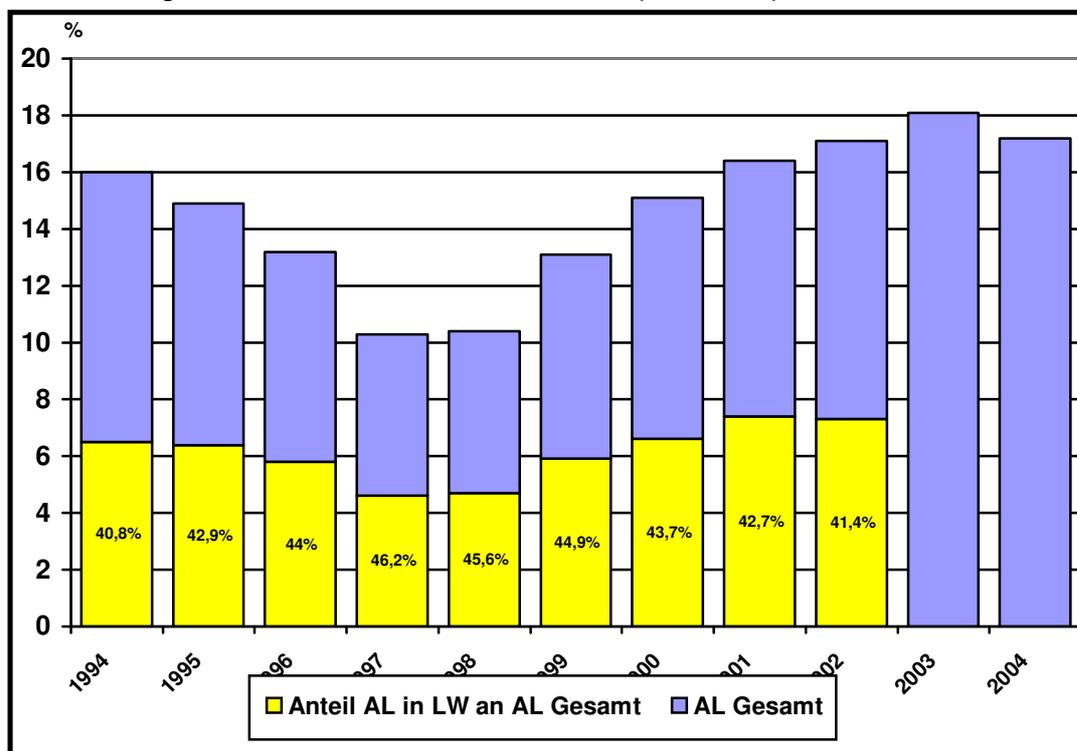
Arbeitslosigkeit und begrenzter Arbeitsmarkt in ländlichen Gebieten

Die ländlichen Gebiete wurden durch die Transformations- und Modernisierungsprozesse der neunziger Jahre stark vom Phänomen der Arbeitslosigkeit getroffen. Im Jahre 2002 wohnten über 41% (1.279.000 Menschen) aller in Polen registrierten Arbeitslosen (3.200.000 oder 18,2% der polnischen Bevölkerung) auf dem Land.²⁶² Die Beständigkeit und Beharrlichkeit dieses problematischen Verhältnisses wird in der folgenden Abbildung dargestellt.

²⁶¹ Auf 100 ha Agrarfläche fielen in Polen im Jahre 1989 26,6 Beschäftigte, in Großbritannien - 2,8, Deutschland - 7,2, in Italien - 9,4.

²⁶² Vgl. Główny Urząd Statystyczny (GUS): Rocznik statystyczny na rok 2002 [Hauptamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch 2002], in: Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2004), S. 12

Abb. 2: Anteil der Arbeitslosigkeit (AL) in der Landwirtschaft an der gesamten Arbeitslosigkeit Polens zwischen 1994 und 2002 (in Prozent)



Quelle: KUP: Narodowa Strategia Zatrudnienia I Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006, Warszawa, 2000 [Nationale Beschäftigungs- und Entwicklungsstrategie menschlicher Ressourcen 2000-2006] sowie eigene Zusammenstellung nach GUS, verschiedene Jahrgänge

Die versteckte Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten wird auf weitere 1.000.000 Personen geschätzt. Etwa 70% aller in der Landwirtschaft beschäftigten arbeitet nicht vollzeitig. Wie weiter oben bereits erwähnt, kumuliert die Landwirtschaft das seit der Einführung von Reformen in der Wirtschaft entstehende Überangebot an Arbeitskräften, was in Verbindung mit der zersplitterten Flächenstruktur der Landwirtschaftsbetriebe Phänomene der agrarischen Überbevölkerung und versteckter Arbeitslosigkeit auf dem Lande verstärkt.²⁶³

Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und die Förderung der Schaffung der Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft (Teil der sog. multifunktionalen Entwicklung der ländlichen Gebiete) waren vor und sind auch nach dem EU-Beitritt Polens unter den größten Herausforderungen der polnischen Agrarpolitik im Zuge der EU-Integration der polnischen Landwirtschaft zu finden.

²⁶³ Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2004), S. 12

Aus den bekannten demographischen Prognosen für die derzeitige Dekade (und besonders bis 2005) geht ein großer Zuwachs an Menschen im arbeitsfähigen Alter hervor. Es ist somit der hinkende Arbeitsmarkt in ländlichen Gegenden (Überangebot an Arbeitskräften, Arbeitslosigkeit und fehlende Arbeitsstellen im außerlandwirtschaftlichen Bereich), der die nötigen Veränderungen in der Agrarstruktur erschweren und die Steigerung der Ertragskraft der landwirtschaftlichen Arbeit nur sehr langsam gestalten wird.²⁶⁴

Der aktuell vorfindbare Arbeitsmarkt in Polen bietet keine Möglichkeiten einer schnellen Absorbierung des ländlichen Überangebots an Arbeitskräften. Dies hat diverse Ursachen. Zum einen verlieren die vom Land stammenden Arbeitssuchenden auf den in Städten konzentrierten lokalen Arbeitsmärkten den Wettbewerb um Arbeitsplätze gegen die Stadtkonkurrenz. Zum anderen finden sich mehr Investoren für Arbeitsplätze in Städten als auf dem Land. Nicht zuletzt wegen des deutlich niedrigeren Bildungsniveaus ist es für die Arbeitssuchenden vom Lande schwierig, gegen ihre besser ausgebildeten städtischen Mitstreiter, im Wettbewerb um attraktive Arbeitsplätze anzukommen. Zudem kommt das Mobilitätsproblem der ländlichen Bevölkerung und die nur mangelhafte Wohninfrastruktur, was nicht nur die ländliche sondern auch die Arbeitslosigkeit in der Landesskala festigt.²⁶⁵

Niedriges Bildungsniveau der ländlichen Bevölkerung

Ein zusätzliche Migrationsbeschränkung aus der Landwirtschaft (Aufnahme einer Tätigkeit außerhalb der Landwirtschaft) aber auch eine starke Hemmnis für strukturelle Veränderungsprozesse, technologischen Fortschritt sowie die Wahrnehmung der sich aus dem EU-Beitritt ergebenden Chancen und Möglichkeiten stellt der im Vergleich zur städtischen Bevölkerung durchschnittlich schlechtere Bildungsstand der Landbevölkerung dar. Das niedrigere Bildungsniveau auf dem Land resultiert vor allem aus dem nur begrenzten *Zugang* zu Ausbildungsmöglichkeiten, also einer unzureichend entwickelter Bildungsstruktur auf dem Lande. Beispielsweise müssen oft lange Strecken zurückgelegt werden, um an den Bildungsort (v.a. für mittlere und höhere Bildung) zu gelangen. In diesem Zusammenhang stellen die steigenden Ausbildungskosten, die sich in Form von Reise-, Wohnungs- oder Essenskosten äußern, ein zunehmendes Bildungshindernis für die nur begrenzt mit finanziellen Mitteln ausgestattete Landbevölkerung dar.

²⁶⁴ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2004), S. 20

²⁶⁵ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2004), S. 13f

Zusammenfassung und Folgerungen

An den bisher dargestellten Problembereichen der polnischen Landwirtschaft und dem Entwicklungsabstand zur professionelleren Agrikultur in der EU wird die nur begrenzte Integrationsfähigkeit des polnischen Agrarsektors in den Gemeinsamen Binnenmarkt und in die Gemeinsame Agrarpolitik der Union deutlich. In Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Landwirtschaft im EU-Binnenmarkt können neben der technologischen und strukturellen Rückständigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe die zunehmende Verarmung ländlicher Bevölkerung und die hohe Arbeitslosigkeit auf dem Lande zu den größten Schwächen des Sektors gezählt werden. Die strukturelle Rückständigkeit der ländlichen Gebiete in Polen senkt nicht nur die Lebensqualität für die dort lebende Bevölkerung, sondern entscheidet auch über die nur geringe Attraktivität dieser Gebiete für Investoren. Die sich aus der Aufnahme in den Gemeinsamen Binnenmarkt der Europäischen Union ergebenden Chancen können auch wegen fehlender Bildung und Mobilität nicht wahrgenommen werden.

Programme zur Modernisierung der Landwirtschaftsbetriebe und strukturellen Entwicklung ländlicher Gebiete (z.B. multifunktionale Entwicklung der ländlichen Gebiete, im Rahmen derer versucht wird, Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft zu schaffen und das Bildungsniveau der ländlichen Bevölkerung zu verbessern) wurden in der Vorbeitrittszeit gestartet und stellen auch nach dem EU-Beitritt Polens das Hauptreformziel der polnischen Regierung dar.

Vor dem Hintergrund der Bemühungen Polens um die EU-Mitgliedschaft musste der *Abstand* zu EU im Rahmen von ökonomisch und gesellschaftlich schmerzhaften Anpassungs- und Transformationsprozessen aufgeholt bzw. vermindert werden – 14 Jahre lang wurden die polnischen Landwirte auf den EU-Beitritt gerüstet.²⁶⁶ Die Inhalte und Richtungen der Anpassungs- und Modernisierungsprogramme wurden vor allem durch die EU-Standards und –Richtlinien vorgegeben, die Polen bis zum EU-Beitritt im Rahmen der Implementierung des *acquis* erreichen musste. In Form von Vorbeitritts- und Heranführungsinstrumenten stand die EU Polen mit großer finanzieller und technischer Hilfe zur Seite.

²⁶⁶ Das Kapitel 4.3.1 gibt einen Überblick über die Anpassungs- und Modernisierungsprozesse in der polnischen Landwirtschaft im Zuge der Vorbereitung Polens auf die Mitgliedschaft in der EU.

An den Unterschieden zwischen den Agrarsektoren Polens und der EU können ebenfalls die sich für die EU ergebenden Herausforderungen abgeleitet werden. Der Beitrittsantrag Polens im Jahre 1994 löste gerade wegen des Problemsektors Landwirtschaft große Ängste und Widerstände in der EU aus. Befürchtungen machten sich in der Union breit, dass durch die Aufnahme der MOEL in die EU eine große Anzahl nicht konkurrenzfähiger bäuerlicher Kleinbetriebe auf Subventionen aus Brüssel angewiesen gewesen wären, was in Folge eine drastische Reduktion der bisherigen Agrartransfers an die Landwirte der alten Mitgliedsländern bedeuten würde.

Da der EAGFL (Abteilung Garantie), aus dem die meisten Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanziert werden, bereits in der EU-15 ca. 50% des gesamten EU-Haushalts in Anspruch nahm, wäre die Finanzierung der Landwirtschaft der EU-25, deren agrarische Prägung durch die neuen Mitglieder bedeutend zunehmen würde, nach den alten Regeln der EU-15 schlicht unmöglich gewesen. Um die landwirtschaftlich sehr stark geprägten neuen Mitglieder aus MOE aufzunehmen, musste die Union somit erst einmal aufnahme- und erweiterungsfähig gemacht werden. Dies hatte neben den institutionellen Reformen zur Erhaltung der Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit von EU-Gremien vor allem grundlegende Reformen der *GAP* sowie eine Neudefinition des Agrarbudgets für die zukünftige Union der 25 zur Folge. Im Folgenden wird die Problematik des Integrationssektors „Umwelt“ erläutert.

3.3.2 Umwelt

In den Jahren 1945-1989 diktierten die kommunistischen Ideologieprinzipien der sozio-ökonomischen Politik und der Planwirtschaft die maximale Ausbeutung natürlicher Umweltressourcen und die radikale Veränderung von Naturlandschaften durch die Industrie. Die in den sozialistischen Staaten propagierte Entwicklungsstrategie schrieb der Wirtschaftspolitik 40 Jahre lang vor, Industrialisierung unter Nichtbeachtung der Umwelt zu forcieren. Die extensive und rücksichtslose Nutzung nicht erneuerbarer Umweltressourcen und Energien für den höchstmöglichen ökonomischen Profit wurde in der Propaganda der Regierungen als für den Fortschritt der Menschheit notwendig bezeichnet und priorisiert.

Der propagandistische Informationsfluss formte auch die Inhalte der ökologischen Bildung. Der Biologieunterricht in Polen war fachlich gesehen zwar auf einem sehr hohen Niveau, die Aspekte des Umweltschutzes standen allerdings kaum auf dem Lehrplan. Umweltprobleme wurden somit nur mangelhaft behandelt und die Menschen wurden nur unzureichend auf die Belange der Umwelt sensibilisiert.

Doch auch mit gutem Willen konnte der einzelne Bürger in Ermangelung von Mitspracherechten oder Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Entscheidungen kaum Einfluss nehmen auf die Behandlung der Umwelt im täglichen Leben. Die Kombination dieser Faktoren unterdrückte erfolgreich die Ausbildung jeglicher Arten von Umweltbewusstsein oder pro-ökologischen Handelns – bis in alle Entscheidungsebenen des Staates.

Die jahrzehntelange Ausführung solcher Politik resultierte in zunehmender Umweltverschmutzung und wachsender existenzieller Gefährdung nicht nur von Flora und Fauna, sondern auch von Mensch und dessen Gesundheit. Folgende Daten sollen einen Eindruck über die ernüchternde Situation, in der sich Polens Umwelt und Gesellschaft in den 80-er Jahren befand, geben:²⁶⁷

- 6% des Landesterritoriums wurde als „ökologisch gefährdet“ eingestuft
- 5% des Landesterritoriums als „areas of ecological disaster“
- in diesen 11% lebten 30% der Polen
- Großer negativer Einfluss auf das Wohlbefinden der Bevölkerung:
 - o Missgeburtenrate in Schlesien bei 52%
 - o In Lodz war die Lebenserwartung im Vergleich zum Landesdurchschnitt um drei Jahre kürzer
- 50% der Wälder Polens wiesen physiologische Veränderungen aufgrund der Luftverschmutzung auf

Umgerechnet auf den BIP-Anteil ist die Erzeugung von Umweltverschmutzung in der industriellen Produktion im Vergleich zu den Ländern Westeuropas um ein vielfaches höher. Ähnlich ist das Verhältnis im Energie- und Materialverbrauch. Im Verlaufe der neunziger

²⁶⁷ Vgl. Radwan, S./ Chmielewski, T.: Ecodevelopment – Education – Politics, Beitrag anlässlich der Vierten internationalen B.I.O. [Biopolitics International Organization] Konferenz, Athen 1991, [i.F.z.a: Radwan/ Chmielewski (1991)]. Der Beitrag ist im Internet einsehbar unter: <http://www.biopolitics.gr/HTML/ACTIVE/CONF4.HTM>

Jahre mussten, ähnlich wie in der Landwirtschaft, tief greifende Modernisierungs- und Anpassungsprogramme gestartet werden, um die strengen EU-Standards des Umwelt-*acquis* rechtzeitig vor dem EU-Beitritt zu erreichen. Besonders die Anpassungen in den Bereichen Luft- und Wasserqualität sowie Abfallwirtschaft gestalteten sich aufgrund kaum von Polen allein zu bewältigender Investitionen zunehmend problematisch.

So wies Polen auch am Ende der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts ein hohes Maß an Umweltverschmutzung auf, der mit EU-Standards unvereinbar war. Dies soll am Beispiel der Wasserqualität verdeutlicht werden: Ende der 90er Jahre war das in mehr als 70% der bakteriologisch untersuchten Flüsse (darunter die größten: Weichsel und Oder) geführte Wasser derart verschmutzt, dass es nicht nur die Kriterien des Trinkwassers nicht erfüllte, sondern auch für die Zwecke der Industrie erst aufwendig und kostspielig gereinigt werden musste.²⁶⁸

Keinem großen Fluss Polens konnte kurz vor dem Beitritt in die EU die Sauberkeitsstufe I zugewiesen werden. Die Sauberkeitsstufe II konnte lediglich 2,4% und die Sauberkeitsstufe III nur 26,6% der Flüsse zugewiesen werden. Lediglich die am rechten Ufer liegenden Stadtteile der mit 1,7 Millionen bevölkerten Hauptstadt Polens (Warschau) verfügten über eine Kläranlage, während die Abwässer der linken Stadthälfte ungeklärt in die Weichsel geleitet wurden. Allein die Kosten für die Erreichung der EU-Standards im Bereich Wasserqualität wurden in Polen mit 13 Milliarden Euro veranschlagt. Diese Kosten übersteigen bei weitem die von der polnischen Regierung jährlich für den Umweltschutz verfügbaren Budgets und konnten bis zum Beitrittstag Polens nur teilweise bewältigt werden.

In den Beitrittsverhandlungen um das Kapitel Umwelt stellte ferner nicht nur die Rückständigkeit des polnischen Umweltschutzrechts sondern auch seine unterschiedliche Ausrichtung im Vergleich zu den Umweltschutznormen der Union ein Problem dar. Aufgrund der Tatsache, dass der Aufwand der Umsetzung des sowohl quantitativ als auch qualitativ sehr anspruchsvollen *acquis* im Bereich Umwelt für Polen bis zum Beitrittsdatum weder

²⁶⁸ Vgl. Tkaczyński, J.W.: Polen auf dem Weg in die Europäische Union, in: Ordo Inter Nationes. Internationale Politik – Analysen. Sonderband 2001 – Neue Perspektiven der Weltpolitik, S. 253ff [i.F.z.a: Tkaczyński (2001)] sowie Tkaczyński, J.W.: Polen und die Europäische Union: Eine Bestandsaufnahme, in: Konrad Adenauer Stiftung [Hrsg.]: Auslandsinformationen, Nr. 11/ 2000, Bonn, S. 42f

finanziell noch organisatorisch zu bewältigen war, mussten die Verhandlungsparteien in langwierigen Verhandlungssitzungen eine Lösung aushandeln, die Polen für die Erreichung der hohen Umweltschutzstandards und –normen lange Übergangsperioden gewährte.

Die Problematik der praktischen Anwendung des Umwelt-*acquis* hängt für Polen vor allem mit dem *hohen Investitionsaufwand* für die sowohl im institutionellen, als auch technischen Bereich aufzubauende Infrastruktur zusammen. Die *praktische* Annäherung der polnischen an die in der EU geltenden Normen und somit die Durchsetzung der am Umwelt-*acquis* ausgerichteten Polnischen Nationalen Umweltpolitik stellt – trotz aktiver Vorbeitritts- und Heranführungshilfen seitens der EU – eine sehr hohe und erst mittelfristig nach dem EU-Beitritt Polens zu bewältigende Herausforderung dar.

3.3.3 Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Der Freie Personenverkehr und die darin enthaltene „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ ist eine der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes und bildet die Voraussetzung für seine Gesamtfunktionalität. Ihre volle Geltung ist ein unabdingbares Element der EU-Mitgliedschaft und hat eine große gesellschaftlich-ökonomische Bedeutung für alle Mitgliedsländer.

Im Gegensatz zu den Integrationsbereichen „Umwelt“ und „Landwirtschaft“ war die Problematik des Verhandlungsbereichs „Freizügigkeit“ weniger mit finanziellen oder technischen Fragen der Übernahme oder der praktischen Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes verbunden. Auch wenn die Umsetzung der Freizügigkeit einiger Anpassungen in der rechtlichen sowie verwaltungs- und versicherungstechnischen Landschaft Polens bedurfte, signalisierte Polen während der Beitrittsverhandlungen sein Interesse, seine Bereitschaft und die Fähigkeit, die Freizügigkeit vom ersten Tage seiner EU-Mitgliedschaft an umzusetzen.²⁶⁹

Die eigentliche Komplexität der Umsetzung der Freizügigkeit mit Polen hatte vielmehr eine von Emotionen und wirtschaftspolitischen Interessen geprägte Arena, auf die naturgemäß vor allem EU-Seite Einfluss nehmen konnte. Im Großen und Ganzen ging es im Vorfeld des

²⁶⁹ Das Kapitel 6.5.1 dieser Arbeit liefert eine Übersicht über die Verhandlungsposition Polens im Verhandlungskapitel „Freizügigkeit“

Beitritts Polens darum, zu entscheiden, wann und zu welchen Konditionen (Übergangsfristen und Beschränkungen) die Freizügigkeit mit Polen (und mit den anderen MOEL) eingeführt werden könnte. Diese Entscheidung wollte man allerdings von der Klärung der Frage abhängig machen, ob und in welchem Ausmaß die Aufhebung aller Schranken für den Fluss von Arbeitnehmern zwischen Polen und der EU-15 negative Effekte auf die Arbeitsmärkte der *alten* Mitgliedstaaten haben könnte. Es musste somit die Frage geklärt werden, wie viele Zuwanderer erwartet würden.

Vor allem geographisch nah an Polen gelegene EU-Länder meldeten Befürchtungen und Ängste vor einer Migration von Millionen polnischer Arbeitnehmer an²⁷⁰, die starke Störungen auf ihren nationalen Arbeitsmärkten hervorrufen könnten²⁷¹. Die Grundlage für die

Migrationängste bildeten die großen Unterschiede im Wohlstandsniveau und dem Pro-Kopf Einkommen (30-40% des EU-Durchschnitts)²⁷² zwischen Polen und der EU sowie die hohe Arbeitslosigkeit (vgl. Tab. Abb. X) des Bevölkerungsreichen²⁷³ Polens.²⁷⁴ Verstärkt hinzu kamen die sowieso schon angespannte Lage auf den jeweiligen Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten und der damit verbundene Schutzgedanke der *eigenen* Arbeitnehmer vor der billigen Konkurrenz aus dem Osten.²⁷⁵ Direkt damit zusammen hing die Befürchtung, dass

²⁷⁰ wie z.B. Deutschland und Österreich. Siehe dazu die Ausführungen dieser Arbeit ab S. 425 sowie den dort ab S. 428 enthaltenen Exkurs über das Zustandekommen der Sonderregelung („2+3+2-Modell“) im Verhandlungsbereich „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“.

²⁷¹ 24 Industrie- und Handelskammern aus den östlichen Grenzgebieten Deutschlands und Österreichs forderten längere Übergangszeiten und eine spezielle Strukturpolitik für die EU-Grenzregionen. Insbesondere für den Zugang osteuropäischer Arbeitnehmer und Dienstleistungen zum gemeinsamen Markt müssten stufenweise Anpassungsregelungen beschlossen werden. Vgl. Märkische Oderzeitung (MOZ) vom 08.10.1998, in: 10 Jahre Transformation in Polen - Nachrichtenchronik 1989-1999, Nachrichtenüberblick vom 08.10.1998 in: Transodra Nr. 20/1999, Sonderausgabe, Potsdam 2000, S. 305 [i.F.z.a: Transodra 20/1999]

²⁷² Beispielsweise waren aufgrund der hohen Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen Österreich und den Kandidatenländern aus MOE die Sozialpartner Österreichs gegen eine rasche EU-Osterweiterung, da sie eine hohe Welle von Pendlern aus MOE prognostizierten, die ihr Leben nach der Devise „in Österreich hohe Löhne absahnen und in der Heimat preiswert leben“ ausrichten würden. Vgl. Welfens, P.J.J.:

Anpassungsprobleme in postsozialistischen Ländern Osteuropas im Vorfeld der EU-Osterweiterung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 3-4/1999, 15. Januar 1999, S. 37

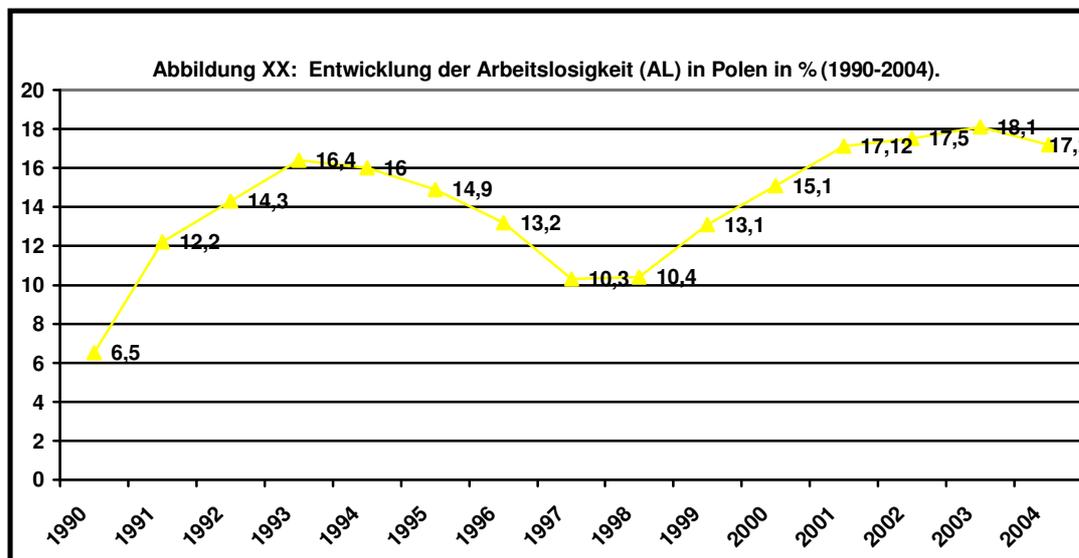
²⁷³ Polen hat rund 40 Millionen Einwohner. Die stärksten Geburtenjahrgänge der frühen 80er Jahre drängen nunmehr auf einen vom großen Konkurrenzkampf geprägten Arbeitsmarkt, der kaum fähig ist, die Nachfrage nach der Arbeit zu befriedigen. Die Arbeitslosigkeit ist somit zum wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Problem der polnischen Transformation geworden. Vgl. Cywiński, B./ Gawlikowska, E.: Hohe Anforderungen an die Sozialpolitik, in: Bundesarbeitsblatt 7-8/ 2002, S. 19ff [i.F.z.a: Cywiński/ Gawlikowska (2002)]

²⁷⁴ Vgl. dazu Kwiatkowski, E.: Integracja z Unia Europejska a polski rynek pracy, material powielony, S. 2-3, Warschau 1997

²⁷⁵ Die brandenburgische Arbeitsministerin *Regine Hildebrandt* forderte im Jahre 1998 eine 15-jährige Übergangsfrist bis zur Einführung der Freizügigkeit für osteuropäische Arbeitskräfte nach dem EU-Beitritt ihrer Länder, vgl. MOZ vom 22.09.1998, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 22.09.1998, S. 304

der Zustrom der Arbeitskräfte aus MOE besonders für EU-Arbeitnehmer mit niedrigem Ausbildungsniveau Lohnsenkungen und Beschäftigungsrisiken herbeibringen könnte.²⁷⁶

Abb. 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit (AL) in Polen in % (1990-2004).



Quelle: eigene Zusammenstellung nach GUS Bezrobocie rejestrowane w Polsce, [Statistisches Hauptamt: Registrierte Arbeitslosigkeit in Polen] verschiedene Jahrgänge, Warschau sowie KUP: Informacja o stanie i strukturze bezrobocia, Warschau, verschiedene Jahrgänge [KUP: Information über die Höhe und die Struktur der Arbeitslosigkeit]

Die öffentliche Meinung in den EU-Staaten wurde durch Horrormeldungen in Tageszeitungen, die vor einer zu befürchtenden „Einwanderungsflut“ warnten, geformt.²⁷⁷ Zusätzlich verunsichert wurden die Menschen durch unsachlich und mit Schlagworten geführte öffentliche Debatten, die von Interessens- und Einflussgruppen aus Politik und Wirtschaft²⁷⁸ mit dem Ziel dominiert wurden, aus der imaginären Gefahr der bald „offenen Grenze“ zu Polen Kapital zu schlagen.

Gegen eine rationale und auf empirischen Analysen aufbauende Betrachtung der Freizügigkeit kam somit erschwerend hinzu, dass die Befürchtung potentieller Gefahren von Migrationen in einigen EU-Ländern zum wichtigen Wahlkampfthema wurde. Der Schutz des

²⁷⁶ Vgl. dazu: Tkaczyński (2001), S. 266

²⁷⁷ Vgl. z.B. Kummer, J.: „Europa droht eine Völkerwanderung. Wirtschaftsinstitute legen Studien über Auswirkungen des EU-Beitritts osteuropäischer Länder vor – Experte warnt vor übertriebenen Ängsten, in: Welt am Sonntag vom 22.04.2001. Mit Formulierungen wie „Die Sogwirkung Deutschlands“ oder „Die Menschen in den zehn möglichen EU-Beitrittsländern blicken ungeduldig auf den Magneten Deutschland“ warnte der Autor in einer abschreckenden Art und Weise vor 4-6 Millionen Migranten, die nach der Aufnahme der MOEL innerhalb von 15 Jahren nach Deutschland einwandern würden.

²⁷⁸ Vgl. „Ökonom Sinn warnt die Bundesregierung vor Massenmigration nach EU-Osterweiterung“, in: Financial Times Deutschland vom 27.03.2000

heimischen Arbeitsmarktes vor nach Arbeit suchenden Migranten aus den neuen Mitgliedsländern wurde z.B. in Deutschland anlässlich der dort in 2001 stattfindenden Parlamentswahlen vermehrt artikuliert.

Die an diverse Forschungsinstitute in Auftrag gegebenen Migrationanalysen bestätigten die Befürchtungen großer Migrationswellen allerdings nicht. Auch wenn die durchgeführten Prognosen der Arbeitermigration nicht nur für die ganze EU, sondern angesichts der erwarteten demographischen Entwicklungen auch für Deutschland²⁷⁹ eher mild ausfielen, suchte man nach einem „Instrument für den Ernstfall“, um die Arbeitnehmerströme gegebenenfalls regulieren zu können.²⁸⁰

Die mit der Freizügigkeit verbundene Problematik hatte somit einen starken politischen und emotional geprägten Charakter, dessen Untergrund nicht immer auf rational begründeten Argumenten aufbaute. Aufgrund der Tatsache, dass Argumente und vor allem gesellschaftliche Befürchtungen *aller* Mitgliedstaaten in der Formulierung der gemeinsamen Verhandlungsposition der EU zu den Beitrittsverhandlungen berücksichtigt werden mussten, konnte die polnische Hoffnung auf Umsetzung der Freizügigkeit ab dem ersten Tage nach der Erlangung der EU-Mitgliedschaft nicht erfüllt werden. Vielmehr konzentrierten sich die Gespräche auf die Ausgestaltung der von einigen Mitgliedsländern beantragten Übergangsperioden für die Einführung der Freizügigkeit mit Polen. Dabei wurde erstens die analytische Antwort auf die oben gestellte Frage, ob die Migrationsgefahr real ist, nicht beachtet und zweitens der aus früheren Erweiterungen um Griechenland, Spanien und Portugal bekannte Notwendigkeitsmangel solcher Regelungen nicht berücksichtigt.

3.4 Zusammenfassung und Überleitung

Der Osterweiterungsprozess der EU um die Mittel- und Osteuropäischen Staaten weist im Gegensatz zu den früheren Erweiterungsrunden der EG/ EU sowohl qualitativ als auch quantitativ eine besondere Komplexität auf. Diese ist zum einen auf die im Vorfeld der Erweiterung zu bewältigenden Unterschiede zwischen den zahlreichen und untereinander

²⁷⁹ Beispielsweise analysierte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) die erwartete Migration und die Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung nach Deutschland. Vgl.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, in: Wochenbericht 21/2000, 25. Mai 2000, 325 sowie 327-332; Vgl. dazu auch die Ausführungen des Kap. 7.3.7 dieser Arbeit den Ergebnissen der Migrationsprognosen im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung

²⁸⁰ Vgl. Das Interview mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Exkurs des Kap. 6.5.2.2 dieser Arbeit ab S. 428.

heterogenen Kandidatenländern und der EU zurückzuführen. Zum anderen gründet sie auf der durch den Aufnahmeprozess bedingten Notwendigkeit der internen Reformen der EU sowie auf der Problematik der besonders hohen Erweiterungsausgaben auf beiden Seiten.

Die Unterschiede, die es im Zuge der Beitrittsvorbereitung zu bewältigen galt, wurden beispielhaft an Polens Integrationssektoren „Landwirtschaft“ und „Umwelt“ sowie an der Problematik der Umsetzung der „Freizügigkeit“ dargestellt. Die Bereiche „Landwirtschaft“ und „Umwelt“ zeichnen sich nach der langen kommunistischen Ära durch hohe Rückständigkeitsniveaus zur EU aus. Diese können beispielsweise in fehlender Modernisierung, niedrigeren Standards, struktureller Benachteiligung oder in mangelnder Wettbewerbsfähigkeit abgelesen werden. Die Problematik der Freizügigkeit ist eher eine (wirtschafts-) politische und entsteht durch die von einigen EU-Ländern geäußerte Befürchtung, dass es aufgrund von hohen Wohlstandsniveauunterschieden und hoher Arbeitslosigkeit in Polen zu übermäßigen Migrationswellen polnischer Arbeitnehmer in den Westen kommen würde. Die politisch-finanzielle Dimension der Osterweiterung um Polen erfährt eine zusätzliche Brisanz durch den auf Direktzahlungen angewiesenen und bedeutend großen polnischen Agrarsektor.

Den gerade geschilderten Abstand zur EU galt für Polen im Hinblick auf den EU-Beitritt durch Modernisierungs- und Anpassungsprozesse auszugleichen. Das Ziel der folgenden Ausführungen ist es, zu schildern, welchen Maßnahmen Polen zwischen 1989 und 2004 unternommen hatte, um die Beitrittsreife in den Integrationsbereichen „Landwirtschaft“, „Umwelt“ sowie „Umsetzung der „Freizügigkeit“ zu erreichen.

4 Vorbereitungen Polens auf die EU-Mitgliedschaft

Mehr als 14 Jahre lang bereitete sich Polen auf den EU-Beitritt vor. Dieser Prozess kann in zwei grundsätzliche Abschnitte unterteilt werden. Zuerst und direkt nach den Umbrüchen des Jahres 1989 musste im Vorfeld der *eigentlichen* Annäherung an die Strukturen der Europäischen Union eine sowohl die politischen als auch die wirtschaftlichen Strukturen involvierende Systemtransformation durchgeführt werden. Erst auf der neu geschaffenen *Systemplattform* aus Demokratie und Marktwirtschaft konnten weitere auf die vollständige Integration mit der EU ausgerichtete Maßnahmen und Prozesse eingeleitet werden.

Das Ziel dieses Kapitels ist es, einen Überblick über die Vorbereitungen Polens auf die EU-Mitgliedschaft in den für diese Arbeit interessanten Integrationssektoren „*Landwirtschaft*“, „*Umwelt*“ und „*Freizügigkeit*“ zu geben. In diesem Rahmen betrachten die Unterkapitel 4.1.1 und 4.1.2 die für die vollständige Europäische Integration Polens grundlegende politische und wirtschaftliche Systemtransformation der Jahre 1989-1992. Aufgrund der im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren besonders dauerhaften und negativen Auswirkungen der Transformationsprozesse auf den Agrarsektor bekommt die Einführung der Marktwirtschaft in diesem Sektor zwei eigene Unterkapitel, Kap. 4.1.3 und 4.1.4. Darauf aufbauend untersuchen die Ausführungen der Unterkapitel 4.2 und 4.3 die politischen Reform- und Anpassungsprozesse mit den dazugehörigen Maßnahmen, die *nach* der erfolgten Systemtransformation offiziell als „*Vorbereitung auf den Beitritt*“ bezeichnet werden konnten. Während das Unterkapitel 4.2 die Annäherung Polens an die EU aus einer für *alle* Integrationssektoren geltenden Sicht beschreibt, konzentriert sich das Kap. 4.3 auf die sektoral ausgerichtete Vorbereitung Polens in den für diese Arbeit interessanten Integrationsbereichen „*Landwirtschaft*“, „*Umwelt*“ und „*Freizügigkeit*“.

4.1 Grundlagenbildung - Systemtransformation Polens nach 1989

Seit dem politischen Umbruch des Jahres 1989 verfolgte Polen das dreifach ausgerichtete Ziel der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration mit der Europäischen Union. Noch bevor ein offizieller Beitrittsantrag formuliert werden konnte, musste eine Grundlage für die EU-Integration geschaffen werden: Bereits mit dem Ziel, Polen mit der EU

sowohl politisch, als auch wirtschaftlich integrations- und konkurrenzfähig zu machen²⁸¹, wurde in den Jahren 1989-1990 eine grundlegende *Systemtransformation* durchgeführt. Nach 40 Jahren Planwirtschaft und kommunistischen Regime hielten Demokratie und freie Marktwirtschaft in Polen den Einzug. Es folgt ein Überblick über die politische und wirtschaftliche Systemtransformation Polens nach 1989.

4.1.1 Politische Systemtransformation

In den Jahren 1980-1988 scheiterte die damalige kommunistische Staatsführung Polens unter General *Wojciech Jaruzelski* mit ihrem Bemühen, die nach 35 Jahren ökonomisch ineffizienter und korrupter Führung zerrüttete Wirtschaft zu sanieren.²⁸² Im Jahre 1989, dem Jahr des politischen Umbruchs in Mittel- und Osteuropa, befand sich Polen somit auch in einem *wirtschaftlichen* Chaos, das unter anderem durch Hyperinflation und Mangelversorgung, Schwarzmärkte und Doppelwährung gekennzeichnet war.²⁸³

Der sich im Jahre 1989 vollziehende Niedergang der kommunistischen Staats- und Wirtschaftsordnung und somit das politische Scheitern des Machtmonopols der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (*PZPR*)²⁸⁴ ermöglichte im gleichen Jahr die in der polnischen Nachkriegsgeschichte ersten und *halbdemokratisch*²⁸⁵ durchgeführten Wahlen zum Parlament

²⁸¹ “The process of transformation of the Polish political and economic system was from the very beginning accompanied by an aspiration to get closer to the EU. Very quickly the European Union became a reference point and model for democratisation, as Poland tried to reach the Union’s political and economic standards.” Zitiert aus: Pyszna, D./ Vida. K.: The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary, Institute of World Economics/ Hungarian Academy of Sciences, Working Papers, Nr. 128, Budapest, October 2002, S. 7 [i.F.z.a: Pyszna/ Vida (2002)]

²⁸² Beispiele für gescheiterte Reformversuche der achtziger Jahre sind beispielsweise die Wirtschaftsprogramme der Regierung *Messner/ Sadowski* sowie der Konsolidierungsplan von *Rakowski*. Zu den Details der Reformen in dieser Zeitperiode in Polen vgl. Ziemer, Klaus: Auf dem Weg zum Systemwandel in Polen. Teil I: Politische Reformen und Reformversuche 1980 bis 1988, in: Osteuropa, Jahrgang 39, Nr. 9/ 1989. S. 791 – 805 [i.F.z.a: Ziemer (1989)] sowie die Ausführungen von Herberg, H.: Strategie und Ergebnisse der Transformation in Polen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Diskussionspapier Nr. 131, Berlin, Februar 1996, S. 15f [i.F.z.a: Herberg (1996)]

²⁸³ Vgl. Deutsche Bank Research (Hrsg.): Osteuropa auf Reformkurs, Heft 15 - Polen, Neufassung, September 1995, S. 13 (i.F.z.a: DBR (1995); Poznańska, K.: Transformationsprozesse in Polen, Hamburg 1994, S. 7, [i.F.z.a: Poznańska (1994)]

²⁸⁴ poln.: Polska Zjednoczona Partia Robotnicza

²⁸⁵ Am *Runden Tisch* (Treffen zwischen Vertretern von *Solidarność* und der *PZPR*) war am 05. April 1989 die Vereinbarung getroffen worden, Wahlen zu einem sog. Vertrags-Sejm durchzuführen, d.h. die oppositionellen Kräfte konnten maximal 35% der Sitze (161) auf kompetitiver Basis gewinnen. Die Besetzung dieser Abgeordnetenmandate erfolgte mittels demokratischer Wahlen. Die übrigen 65% der Sitze (299) waren für die bisherige Regierungskoalition aus der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (*PZPR*), der Vereinigten Bauernpartei (*ZSL*) und der Demokratischen Partei (*SD*) reserviert. Neu gewählt wurde der Senat. Die Senatorenmandate wurden zu 100% durch demokratische Wahlen vergeben, was einen tiefen Einschnitt in der politischen Nachkriegsgeschichte Polens bedeutete. Vgl. Transodra 20/1999, S. 28

(Sejm) und zum Senat.²⁸⁶ Bei einer Wahlbeteiligung von 62% brachte der erste Wahlgang am 04.06.1989 einen überwältigenden Sieg für die Kandidaten von der NSZZ „*Solidarność*“²⁸⁷, die 160 von 161 für die Parteilosen vorgesehenen Sejmmmandaten gewannen. Im wieder eingeführten Senat gewann *Solidarność* 99 von 100 Sitzen im ersten Wahlgang.²⁸⁸ Die Landesliste der *PZPR* erhielt so gut wie keine Stimmen, was zur Folge hatte, dass die Zusammensetzung des Sejms nicht den Willen der Wähler widerspiegelte.²⁸⁹ Wäre die Wahl voll demokratisch und frei gewesen, wären im neuen Parlament die wichtigsten *PZPR*-Politiker gar nicht mehr vertreten gewesen.²⁹⁰ Somit war der am Runden Tisch zwischen *Solidarność* und *PZPR* ausgehandelte Kompromiss rasch gescheitert, da die Wähler keine Machtteilung mit den Kommunisten wünschten und für die sofortige Beendigung ihrer Macht plädierten.²⁹¹ Nach der vernichtenden Niederlage der *PZPR* kündigten die Vereinigte Bauernpartei (*ZSL*) und die Demokratische Partei (*SD*) das Bündnis mit ihr auf, womit später die Bildung der Regierung Mazowiecki ermöglicht wurde.

Nach der Wahl folgte allerdings zuerst eine lange und öffentlich gehaltene politische Diskussion zum Thema, welches Gewicht das Amt des Staatsoberhauptes im künftigen politischen System haben sollte und wer (Seite der noch amtierenden kommunistischen Regierung von *Mieczyslaw Rakowski* oder ein Kandidat aus der Opposition) das Amt übernehmen sollte. Die Nationalversammlung wählte am 19.7.1989 General *Wojciech Jaruzelski* zum Staatspräsidenten der Volksrepublik Polen. Gleichzeitig protestierte aber die polnische Bevölkerung in landesweiten Streikwellen (auch ausgelöst durch Unterversorgung mit Lebensmitteln, galoppierender Inflation und damit verbundener zu niedriger Löhne)

²⁸⁶ Ausführlich zu den politischen Umbrüchen in Polen ab 1989 vgl. Ziemer, K.: Die Konsolidierung der polnischen Demokratie in den neunziger Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 6-7/1998, 30. Januar 1998, S. 29ff

²⁸⁷ poln.: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" - deutsch: Unabhängige Selbstverwaltete Gewerkschaft "Solidarität". *Solidarność* entstand 1980 aus einer Streikbewegung von Arbeitern und wurde anfangs vergeblich von der kommunistischen Führung unterdrückt. Sie bekam noch im gleichen Jahr ihre staatliche Anerkennung noch im gleichen Jahr. Von Anfang an wurde S. von regimekritischen Intellektuellen unterstützt. Ihr Vorsitzender hieß von Anfang an Lech Walesa. Im Dezember 1981 wurde in Polen das Kriegsrecht verhängt, worauf *Solidarność* im Untergrund agieren musste. Erst 1989 wurde S. wieder staatlich anerkannt und konnte sich an den Gesprächen mit der kommunistischen Regierung am „Runden Tisch“ beteiligen. Für weitere Informationen siehe die Internetseite der NSZZ *Solidarność* unter: www.Solidarnosc.org.pl.

²⁸⁸ Die überwältigende Mehrheit war möglich, da die Wahl der Abgeordneten für den Senat nicht quotiert war.

²⁸⁹ Vgl. dazu Fußnote Nr. 283

²⁹⁰ Für den zweiten Wahlgang änderte der Staatsrat die Wahlordnung, um die 33 Plätze überhaupt noch zu besetzen, die durch die Niederlage der Landesliste sonst unbesetzt geblieben wären, vgl. *Transodra* 20/1999, S. 28

²⁹¹ Vgl. Franzke, J.: Polens Transformationspfad, in: *WeltTrends – Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien*, Nr. 27, Sommer 2000, S. 9 [i.f.z.a: Franzke (2000)]

gegen General *Kiszczak* (*PZPR*), der den Auftrag zur Regierungsbildung erhalten hatte. Er beugte sich dem Druck der Demonstranten und erklärte sich schließlich bereit, den Auftrag zur Regierungsbildung zurückzugeben.

Im August 1989 wurde *Tadeusz Mazowiecki* von *Lech Walesa* mit der Regierungsbildung betraut. Er nahm den Auftrag am 21.8.1989 an, worauf die Streikwelle in Polen erlosch. *Mazowiecki* wurde am 25. August 1989 vom Sejm zum Ministerpräsidenten berufen. Am 13.09.1989 bestätigte der Sejm die von ihm vorgeschlagene Regierung einer *großen Koalition*, die sich aus den Bürgerkomitees, der Vereinigten Bauernpartei (*ZSL*), der Demokratischen Partei (*SD*) und der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (*PZPR*) zusammensetzte.²⁹² „Rückkehr nach Europa“ und Abkehr vom alten kommunistischen System lauteten die Ziele der neuen Regierung: Die bisher gekannte Parteidiktatur sollte durch *Demokratie* und *Parteienpluralismus* ersetzt, die Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft umgewandelt und der wirtschaftspolitische Zwangseinschluss in den Osten zu einer profitablen Westintegration umgepolt werden.

Ab dem 01.01.1990 hieß Polen wieder *Republik* und der Adler im Staatswappen erhielt seine Krone zurück. Die schrittweise Ablösung der alten sozialistischen durch die demokratische Ordnung wurde mit dem Rücktritt des General *Jaruzelski* als Staatspräsident und mit der direkten Volkswahl *Lech Walesas* zum polnischen Präsident 1990 fortgesetzt. Die im Oktober 1991 stattfindenden *ersten freien Parlamentswahlen* markierten einen weiteren Meilenstein in der voranschreitenden Ausmerzung der Relikte des *Ancien Regimes*.

Allerdings war es erst der Anfang eines langen Weges, auf dem das junge demokratische System erst einmal eine Konsolidierung erfahren musste. Mehrere, schnell aufeinander folgende Regierungen²⁹³ scheiterten entweder an internen Streitigkeiten oder an mangelnder Unterstützung des durch die eingeleiteten Reformen gebeutelten Volkes.²⁹⁴ *Lech Walesa* versuchte als Präsident die Exekutivmacht der Regierung immer wieder in das Präsidialamt zu

²⁹² Eigentlich war die *PZPR* formell nicht mehr vertreten, allerdings erhielten ihre Mitglieder aufgrund des starken Drucks der Sowjetunion wichtige Posten wie den des Vizepremiers, Verteidigungsministers und Innenministers, vgl. Franzke (2000), S. 10

²⁹³ Bereits 1990 scheiterte die Regierung *Mazowiecki* und im Januar 1991 wurde *J.K. Bielecki* mit der Bildung einer neuen Regierung betraut. Allein zwischen 1989 und 1993 scheiterten in Polen 5 Regierungen.

²⁹⁴ Die Parlamentswahlen im September 1993 brachten eine klare Mehrheit linker Parteien, von der sich breite Kreise der Bevölkerung eine größere Beachtung, der durch die Reformen bedingten sozialen Probleme. Der Reformkurs in Polen wurde von der Mehrheit nicht befürchtet, vgl. Herberg (1996),

verlagern²⁹⁵ und trug im Transformationsjahr 1991 eher zu einem Streit über Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Präsident bei, als dass er die weitaus wichtigere Diskussion von Sachfragen zur Transformation vorantrieb.

Erst etwa 1995 begann sich das durch hohen *Pluralismus* und *Zersplitterung* gekennzeichnete Parteiensystem zu konsolidieren. Die hohe Fragmentierung des polnischen Parlaments konnte somit verringert werden,²⁹⁶ was wiederum eine effektivere Regierungsarbeit möglich machte. Bis 1997, als die neue Verfassung Polen als ein *parlamentarisch-präsidentielles Mischsystem* mit einer doppelten Exekutive, die der Präsident der Republik und Ministerrat bilden,²⁹⁷ auswies, war eine halbwegs effektive Institutionalisierung der Demokratie erreicht.

Trotz der gerade beschriebenen Schwierigkeiten hatte sich in der polnischen Politikszene schnell ein sowohl vom linken Lager, als auch von Mitterechtsgruppierungen geteilter Konsens bezüglich des grundsätzlichen Ziels des EU-Beitritts gefestigt. Zwischen 1989 und 2004 haben alle Regierungen Polens ungebrochen an der Integration Polens mit der EU (z.B. an der Rechtsangleichung mit dem *acquis communautaire*) gearbeitet.²⁹⁸

In Bezug auf die Erfüllung der 1993 in Kopenhagen formulierten politischen Beitrittskriterien²⁹⁹ bezeichnete die Europäische Kommission Polen im Jahre 1997 als ein Land, das über die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen verfüge, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung und den Schutz von Minderheiten gewährleisten.³⁰⁰ Auch im Hinblick auf seine Wirtschaft wurde Polen gelobt.³⁰¹ Die

²⁹⁵ Vgl. Bischof, H.: Polen auf dem Weg zur Demokratie – Am Vorabend der ersten freien Wahlen. Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1991, S. 8; Haarland, H.P./ Niessen, H.-J.: Der Systemtransformationsprozess in Polen: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung des Übergangs zur sozialen Marktwirtschaft. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik Nr. 85, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bonn, 1994, S. 12 [i.F.z.a: Haarland/ Niessen (1994)]

S. 12

²⁹⁶ Bereits bei den Parlamentswahlen 1993 wurde mit einer 5%-Sperrklausel die vorherige Zersplitterung des Sejm überwunden.

²⁹⁷ Vgl. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Konstitution der RP Polen], Warschau, 6. April 1997, Art. 4, 10, sowie Widmaier, U./ Gawrich, A./ Becker, U.: Regierungssysteme Zentral- und Osteuropas, Opladen 1999, in: Franzke (2000), S. 13

²⁹⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in Pyszna/ Vida (2002), S. 9ff

²⁹⁹ Zu den sog. „Kopenhagener Kriterien“ siehe Kap. 5.6 dieser Arbeit

³⁰⁰ Ausführlich zum *Avi*s der Kommission zum Antrag Polens auf EU-Mitgliedschaft, vgl. Kap. 5.9 dieser Arbeit.

³⁰¹ Vgl. Fußnote 300

Kommission ging 1997 davon aus, dass Polen als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden kann und mittelfristig in der Lage sein sollte, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.

Die *wirtschaftliche* Transformation geschah in Polen, wie auch in anderen MOEL, gleichzeitig mit der politischen, wobei der Erfolg bei der Konsolidierung demokratischer Institutionen im starken Maße von den Erfolgen der Wirtschaftstransformation abhing.³⁰² Nachdem nun die Entstehung des neuen *politischen* Rahmens nach 1989 skizziert worden ist, sollen die folgenden Ausführungen einen Überblick über die Maßnahmen geben, die zur Transformation der polnischen Wirtschaft unternommen wurden.

4.1.2 Wirtschaftliche Systemtransformation

Als es im Jahre 1989 für die Regierung Mazowieckis anstand, Polen von der Plan- in die Marktwirtschaft zu führen, musste sich die neue Führung erst einmal über die *Ziele* der Transformation und über der *Art ihrer Einführung* Gedanken machen. Dabei half die Tatsache nicht, dass bis dato keine allgemeine Theorie der Transformation von einer Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft existierte, auf die hätte zurückgegriffen werden können.³⁰³ Allerdings können aus der Kenntnis der jeweiligen Systeme folgende *grundsätzliche* Ziele und Inhalte des Übergangs von heruntergewirtschafteten und überholten Zentralverwaltungswirtschaften zu funktionierenden Marktwirtschaften festgehalten werden.³⁰⁴

- **Schaffung rechtlich-institutioneller Rahmenbedingungen** (Einführung einer neuen Privatrechtsordnung, Aufbau einer Marktordnung mit Gewerbe-, Wettbewerbs-, Kartell- und Insolvenzrecht, Trennung von Notenbank und konkurrierenden Geschäftsbanken, Neuordnung der staatlichen Haushaltsführung und des Fiskalsystems, Schaffung einer Verbandsstruktur für das Tarifsysteem, Einrichtung von Arbeitslosen-, Alters- sowie Krankenversicherungen);
- **Gesamtwirtschaftliche Stabilisierung** (u.a. restriktive Geldpolitik, Abbau von Subventionen, Öffnung der Märkte nach außen mit konformen Wechselkursen, aktive Sozialpolitik zur Abfederung der Transformationskosten);
- **Entflechtung und Privatisierung der bisherigen Staatsbetriebe.**

³⁰² Vgl. Offe, C.: Der Tunnel am Ende des Lichts, Frankfurt am Main, 1994

³⁰³ Vgl. Haarland/ Niessen (1994), S. 6

³⁰⁴ Entnommen aus: Franzke (2000), S. 16

Bei der Entscheidung über die *Art der Einführung* der Marktwirtschaft hatten die Ökonomen der Regierung aus zwei grundlegenden Modellvarianten zu wählen, bei denen der Faktor *Zeit* eine entscheidende Rolle spielt.³⁰⁵ Das Modell Nr. 1 hätte eine langsame und stufenweise Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen impliziert. Durch das langsame Vorgehen verfolgt das Modell die Erreichung sozialer Verträglichkeit bei der Einführung der Marktwirtschaft, d.h. es bezweckt, dass es zu keinen größeren Friktionen bei der Produktion, Einkommensverteilung und Beschäftigung kommt.³⁰⁶

Das Modell Nr. 2 dagegen schreibt vor, dass die Regierung rasch und umfassend marktwirtschaftliche Beziehungen einführt. Bei einer galoppierenden Inflation, wie in Polen im Jahre 1989 der Fall war, sieht das Modell restriktive Einkommens- und Geldpolitik und Subventionsstreichungen vor, um die laufende monetäre Überversorgung zu stoppen. Gleichzeitig werden alle wichtigen marktwirtschaftlichen Systemänderungen in kürzester Zeit durchgeführt, Privatisierungen eingeleitet und der verbleibende Staatssektor unter strikter Finanzkontrolle gestellt. Im Gegensatz zum Modell Nr. 1 nimmt man dabei bewusst Einkommenseinbußen in der Bevölkerung, Produktionsrückgänge und Firmenpleiten und somit auch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Kauf. Es wird ferner davon ausgegangen, dass der über den Markt eingeleitete Strukturwandel mittel- und langfristig die Angebotsstruktur ändert und zu positiven Produktions-, Beschäftigungs-, und Einkommenseffekten führt.³⁰⁷

Mit der Erfahrung der kommunistischen Regierungen der 80er Jahre, die vergeblich versucht hatten, mit nach Modell 1 konzipierten Wirtschaftsprogrammen und Konsolidierungsplänen das alte System zu reformieren³⁰⁸, entschied sich die neue Regierung Mazowiecki für die vom *Modell Nr. 2* vorgegebene rasche Vorgehensweise.³⁰⁹

³⁰⁵ Vgl. Modelle für die Einführung marktwirtschaftlicher Bedingungen im Sektor Landwirtschaft- und Ernährung in Staatshandelsländern mit Schwerpunkt Polen, Working Paper Nr. 136 aus dem Osteuropa-Institut München, April 1990 S. 29 sowie Haarland/ Niessen (1994), S. 6

³⁰⁶ Für Details über dieses Modell vgl. Quaisser (1990), S. 29

³⁰⁷ Vgl. Quaisser (1990), S. 30 sowie die Ausführungen von Franzke (2000), S. 16f

³⁰⁸ Zu den Details der Reformen in dieser Zeitperiode in Polen vgl. Ziemer (1989), S. 791 – 805 sowie die Ausführungen von Herberg (1996), S. 15f

³⁰⁹ Vgl. Herberg (1996), S. 15f

*Das Balcerowicz-Reformprogramm*³¹⁰

Das erste große Reformprogramm Polens war das so genannte *Stabilisierungsprogramm von Balcerowicz* und wurde wegen der hohen Geschwindigkeit seiner Implementierung auch als „*Schocktherapie*“ oder „*Big Bang*“ bezeichnet. Das Reformprogramm von Balcerowicz war ein striktes und komplexes Transformationsprogramm für Polens Wirtschaft, das im Wesentlichen die Konzeptionen des IWF zur Stabilisierung von Volkswirtschaften folgte und direkt nach der Regierungsbildung mit Unterstützung ausländischer Berater³¹¹ ausgearbeitet wurde. Es trat bereits am 1. Januar 1990 in Kraft. Die radikale Einführung seiner Maßnahmen rüttelte das Land wach wie ein „großer Knall“, legte jedoch den Grundstein für die später nötigen Transformationsprozesse, durch die ein EU-Beitrittsantrag Polens im Jahre 1994 überhaupt realistisch wurde.³¹²

Das Ziel des *Balcerowicz* -Programms war, mit Sofortmaßnahmen die Verschlechterung der Wirtschaftslage zu bannen und so schnell und konsequent wie möglich die ehemalige Plan- in eine Marktwirtschaft umzuwandeln. Zum einen sollte dies durch makroökonomische Reformen und zum anderen, durch Privatisierung³¹³ und den Aufbau der für die Marktwirtschaft erforderlichen Institutionen erreicht werden. Um makroökonomische Ungleichgewichte abzubauen, wurden Maßnahmen zur Preis-³¹⁴ und Haushaltsstabilisierung³¹⁵ getroffen, die eine restriktive Geld-, Lohn-³¹⁶ und Budgetpolitik beinhalteten.

³¹⁰ *Balcerowicz* Leszek war damaliger stellvertretender Ministerpräsident und Finanzminister in der Regierung von Mazowiecki. Unter seiner Leitung wurde das Stabilisierungsprogramm für die polnische Wirtschaft ausgearbeitet und später nach ihm benannt.

³¹¹ Im Auftrag von *Solidarność* legte der von der Harvard Universität kommende Monetarist, *Jeffrey Sachs*, ein Wirtschaftsprogramm für Polen vor, das in seinem Kern den Sprung in die Marktwirtschaft vorsah. Dies sollte durch reale Preisgestaltung, Stabilisierung und Vereinheitlichung des Dollarkurses, Abschaffung der Subventionen, Beseitigung des Haushaltsdefizits, Öffnung des polnischen Marktes für inländische und ausländische private Initiativen sowie durch die Einstellung der Zinszahlungen für die polnischen Auslandsschulden erreicht werden. Vgl. *Transodra* 20/1999, S. 31f. Die Ziele und auch Maßnahmen von Sachs wurden in weiten Teilen des *Balcerowicz*-Plans übernommen.

³¹² Vgl. *Synowiec, E.: Dostosowania Polski w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej: Polska w obliczu kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej - Kryteria sformułowane w Kopenhadze [Die Anpassungen Polens in der Perspektive der EU-Mitgliedschaft: Polen und die in Kopenhagen formulierten Kriterien]* in: *Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (IKC) (Hrsg.): Unia Europejska - Integracja Polski z UE [Institut der Konjunkturen und der Außenhandelspreise: Europäische Union – Integration Polens mit der EU]*, Warschau, Januar 1997, S. 469, [i.F.z.a: *Synowiec (1997a)*]

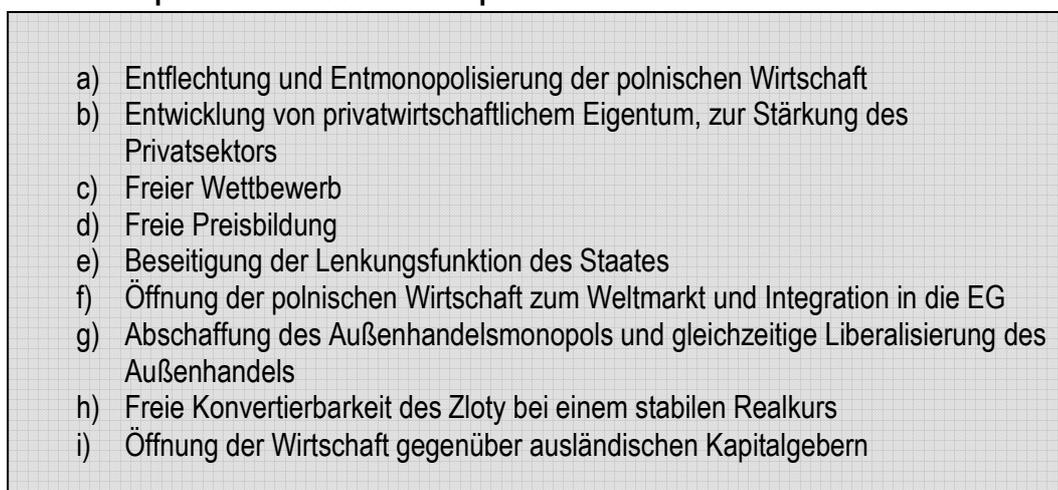
³¹³ Im Jahre 1990 wurde ein Prozess von Eigentumsumwandlungen eingeleitet. Unter dem Begriff „Eigentumsumwandlungen“ ist einerseits die autonome Entwicklung des Privatsektors durch Gründungen von Privatbetrieben (ermöglicht durch Gründungsliberalisierung) zu verstehen und andererseits die Übergabe staatlicher Betriebe an private Investoren (Privatisierung). Vgl. *Poznańska (1994)*, S. 22ff; *Mujżel, J./ Baczko, T.: Rozwój sektora prywatnego w gospodarce polskiej w okresie przemian*, in: *INE PAN(Hrsg.): Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, Warschau 1996, S. 61ff

³¹⁴ Der Preisanstieg sollte u.a. durch Bekämpfung monopolistischer Praktiken gebremst werden.

³¹⁵ Z.B. Einschränkung der Subventionen für nicht rentable Unternehmen und Institutionen.

Begleitet durch Liberalisierungsmaßnahmen (wie Preisfreigaben zum Abbau des Nachfrageüberhangs, Außenhandelsliberalisierung und Einführung der inländischen Konvertibilität des Złoty bei fester Parität zum US-Dollar) sollten kurzfristig die Preise stabilisiert und der Staatshaushalt saniert werden. Langfristiges Ziel war die Schaffung von Bedingungen für eine gut funktionierende Wettbewerbswirtschaft mit stabilem Preisniveau.³¹⁷ Die folgende Übersicht fasst die Hauptinhalte des Stabilisierungsprogramms von *Balcerowicz* zusammen:

Abb. 3: Hauptinhalte der Schocktherapie von *Balcerowicz*

- 
- a) Entflechtung und Entmonopolisierung der polnischen Wirtschaft
 - b) Entwicklung von privatwirtschaftlichem Eigentum, zur Stärkung des Privatsektors
 - c) Freier Wettbewerb
 - d) Freie Preisbildung
 - e) Beseitigung der Lenkungsfunction des Staates
 - f) Öffnung der polnischen Wirtschaft zum Weltmarkt und Integration in die EG
 - g) Abschaffung des Außenhandelsmonopols und gleichzeitige Liberalisierung des Außenhandels
 - h) Freie Konvertierbarkeit des Złoty bei einem stabilen Realkurs
 - i) Öffnung der Wirtschaft gegenüber ausländischen Kapitalgebern

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Haarland (1994), S. 17

Am 18.12.1989 stellte die Regierung dem Parlament die Maßnahmen des *Balcerowicz* -Plans für das Jahr 1990 vor, um sie in Gesetzesform zu gießen. Bereits am 28.12.1989 verabschiedete der Sejm die ersten Gesetze,³¹⁸ die am 01.01.1990 in Kraft traten und deren vorrangiges Ziel es war, die Inflation zu bremsen und die Grundsteine der Marktwirtschaft zu legen. Am 02.01.1990 wurden im Zuge der Implementierung des *Balcerowicz* -Plans weitere 10 Gesetze verabschiedet.³¹⁹

³¹⁶ Um den Anstieg der Löhne zu bremsen, sah der Plan eine zu zahlende Steuer für über der Norm liegende Lohnerhöhungen [Lohnzuwachssteuer], Vgl. Transodra 20/1999, S. 37

³¹⁷ Vgl. Gießing, Ch.: Wirtschaftsreformen in Polen, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 59 (1/1994), S. 66-71, hier S. 66f, [i.F.z.a: Gießing (1994)] ; Nasiłowski, M.: Czy terapia szokowa w Polsce była uzasadniona?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung - Vertretung in Polen (Hrsg.): Transformacja Gospodarki - Spojrzenie Retrospektywne, Warschau 1997, S. 35-49, hier S. 35f, [i.F.z.a: Nasiłowski (1997)]

³¹⁸ über die Finanzgrundlagen der Unternehmen, die Lohnzuwachssteuer, die Ordnung der Kreditverhältnisse sowie ein Gesetz über Fremddevisen und Zölle.

³¹⁹ Für eine detaillierte Diskussion der Inhalte und Umsetzung des *Balcerowicz*-Programms vgl. Teubner, Ch. Transformation der Wirtschaftsordnung in Polen und Spanien: Entwicklungsprozesse seit Mitte der siebziger Jahre, Wiesbaden, 1999, S. 72-140 [i.F.z.a: Teubner (1999)]

Die Fortführung des Balcerowicz -Plans wurde auch nicht nach der Wahl Lech Walesas zum Staatspräsidenten und durch die Bildung der neuen Regierung unter Bielecki im Dezember 1990 in Frage gestellt. Vielmehr wurden die durch den Plan von Finanzminister Balcerowicz eingeleiteten Reformen von seinen stetig wechselnden Nachfolgern (mehr oder weniger konsequent) fortgesetzt.

Die Implementierung der Transformationsmaßnahmen stürzte die polnische Wirtschaft erst einmal in eine tiefe Rezessionskrise, die all Merkmale aufwies, die weiter oben (Modell Nr. 2 zur Art der Einführung der Reformen) diskutiert wurden. Polen überschritt die Talsohle des Wachstumsrückgangs allerdings schneller, als es in den übrigen MOEL der Fall war. Bereits ab dem Jahr 1993 kam Polen aus der schlimmsten Rezession heraus und befand sich wieder auf Wachstumskurs. Ab dem Jahr 1994 verbesserten sich die Wirtschaftsdaten Polens, was die Akzeptanz der Reformen in der polnischen Bevölkerung steigerte und die oben beschriebene Konsolidierung auf dem simultan ablaufenden politischen Transformationspfad begünstigte.

Es darf diesbezüglich allerdings nicht vergessen werden, dass längst nicht alle Wirtschaftssektoren Polens gleichermaßen von der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Erholung profitieren konnten. Es war vor allem der Agrarsektor Polens und die auf dem Land lebende Bevölkerung, die in besonders schwerem Maße und längerfristig von den negativen Auswirkungen der Systemtransformation getroffen wurden. Auch die Durchführung der Systemreformen selber erwies sich im Landwirtschaftssektor besonders problematisch. Nach der allgemeinen und auf die Gesamtwirtschaft Polens bezogenen Darstellung des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft liefern die folgenden Ausführungen nun eine auf die Landwirtschaft ausgerichtete Beschreibung der Systemtransformation Polens.

4.1.3 Systemtransformation in der Landwirtschaft

Das Ziel dieses Kapitels ist es, zu verdeutlichen, welche inhaltliche und praktische Bedeutung die Umsetzung des *Balcerowicz*-Plans für die Landwirtschaft Polens und die in diesem Sektor beschäftigte Bevölkerung gehabt hat. Einleitend dazu werden analog zum Kap. 4.1.2 erst einmal ein paar theoretisch-definitorische Überlegungen zu einem allgemeingültigen Modell des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft im Landwirtschaftssektor angestellt.

Dabei soll in Bezug auf die Landwirtschaft verdeutlicht werden, welche Maßnahmen eingeleitet und durchgeführt werden müssen, um das alte System erfolgreich durch das neue zu ersetzen. Ein solches *Zielmodell* beinhaltet folgende Aspekte:³²⁰

1. Die völlige **Abschaffung der zentralen Planung und Lenkung** der Volkswirtschaft einschließlich des Nahrungsmittelsektors, d.h. Ablösung der zentralen Bilanzierung und der direktiven Plankennziffern durch eine dezentrale Allokation der Ressourcen über Märkte auf der Grundlage der freien Preisbildung. Für die Landwirtschaft setzt dies eine Preisliberalisierung, d.h. die Einführung von Gleichgewichtspreisen voraus, was nicht unmittelbar einen völligen Verzicht auf Subventionen bedeuten muss. Zudem können durchaus weiterhin Marktinterventionen mit dem Ziel der Marktstabilisierung durchgeführt werden.
2. Die wirksame Durchsetzung der Abschaffung der zentralen Planung kann nur durch die Beseitigung der vertikalen Organisationsstruktur der Wirtschaft und Ihren Ersatz durch **horizontale Strukturen** (zwischen den Unternehmen) gesichert werden. Um dies zu erreichen, müssen Unternehmen auch in den Zuliefer- und Verarbeitungsindustrien sowie im landwirtschaftlichen Produktionsbereich völlig selbständig agieren können. Ferner muss die staatliche Stellung der Institutionen und Genossenschaften im ländlichen Raum abgebaut werden und für die Selbstverwaltung dieser Einrichtungen gesorgt werden.
3. Der Wirkung des Marktmechanismus kann nur durch **Schaffung von Wettbewerb** und **Beseitigung der Dominanz von Staatseigentum** sichergestellt werden. Somit müssen Eigentumsrechte neu definiert und Monopole, unter anderem das staatliche Handelsmonopol mit Agrarprodukten, aufgelöst werden. Der Möglichkeit des freien Markteintritts und Marktaustritts muss gewährt sein.
4. Die **Schaffung von Gütermärkten** kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie von komplementären Maßnahmen begleitet wird. Zu diesen zählt der Aufbau eines zweistufigen Bankensystems, das eine Reform und Erweiterung des ländlichen Kreditsektors dahingehend ermöglicht, dass Konkurrenzbeziehungen im ländlichen Kreditwesen geschaffen werden. Dies bedeutet, dass das Monopol der Spezialbanken für die Landwirtschaft aufgehoben werden muss. Es müssen ferner private Geschäftsbanken gegründet werden können und eine grundlegende Reform des Steuer- und Finanzsystems durchgeführt werden.
5. Die **Integration in den internationalen Wettbewerb** und die Nutzung von komparativen Kostenvorteilen sind nur dann möglich, wenn ein hohes Maß an außenwirtschaftlicher Öffnung geschaffen wird (Abbau zentraler Kontrollen des Außenhandels, Vereinheitlichung der Wechselkurse und Schaffung von Konvertibilität der Währung). Für den Agrarbereich bedeutet das, dass die dort ansässigen Unternehmen eigenständig

³²⁰ Noch vor der eigentlichen Transformation der polnischen (Land-) Wirtschaft aber auch im Laufe der neunziger Jahre sind zahlreiche Beiträge und Empfehlungen zu Inhalten, Zielen und Modellen einer erfolgreichen Systemtransformation und Anpassung an die Strukturen der EU erschienen. Die folgenden Ausführungen richten sich vor allem nach dem Beitrag von: Quaisser (1990)

Außenhandel betreiben können müssen. Die Außenhandelstätigkeit im Agrarsektor darf somit nicht durch dedizierte Subventionen, unterschiedliche Wechselkurse und Steuersätze beeinträchtigt werden. Vielmehr muss ihre Entwicklung durch Zulassung ausländischer Investitionen gefördert werden.

6. Um bestehende monetäre Ungleichgewichte zu beseitigen und inflationäre Gefahren, die durch Nachfrageüberhänge bei einer Preisfreigabe ausgelöst werden, zu unterdrücken, müssen die ordnungspolitischen Maßnahmen durch **Stabilitätspolitik** in Form von restriktiver Geld- und Lohnpolitik begleitet werden. Gleichzeitig müssen die inflationär finanzierten Subventionen abgebaut werden.

Wie im Kap. 4.1.3. verdeutlicht wurde, entschied man sich in Polen im Rahmen des Stabilisierungsprogramms von *Balcerowicz* für eine Schocktherapie, d.h. für die *gleichzeitige* und *schnellstmögliche* Durchführung der Transformationsmaßnahmen. Auch wurde gezeigt, dass der *Balcerowicz*-Plan dem oben angeführten Zielmodell weitgehend folgte und dass somit die meisten der darin vordefinierten Maßnahmen angewendet wurden. Die folgenden Ausführungen verdeutlichen die Auswirkungen der ersten Transformationsjahre auf die polnische Landwirtschaft.

4.1.4 Auswirkungen des *Balcerowicz*-Plans auf die polnische Landwirtschaft

Der Übergang von der Plan- in die Marktwirtschaft betraf die gesamte polnische Wirtschaft und somit wurde auch der Agrarsektor den Marktgesetzen des Angebots und der Nachfrage in vollem Maße ausgesetzt. In der Praxis bedeutete das für die Landwirtschaft, dass die Schutzhülle aus Abnahmegarantien des Staates zu geregelten Preisen, Subventionen der landwirtschaftlichen Produktion oder Kreditpräferenzen, die die polnischen Landwirte aus der sozialistischen Agrarpolitik gewohnt waren, schlagartig und fast gänzlich aufgelöst wurde.³²¹

Mit der Einleitung des *Balcerowicz*-Plans gab es zudem keinen effektiven Schutz der polnischen Landwirtschaft vor ausländischer Konkurrenz mehr (Liberalisierung der Märkte und des Außenhandels).³²² Das staatliche Außenhandelsmonopol wurde 1990 abgeschafft und den staatseigenen Betrieben wurden somit keine besonderen Handelsvorteile mehr

³²¹ Polen war bis 1989 eins der wenigen Länder, dessen Agrarpolitik sowohl die Produktion als auch den Konsum stark subventionierte.

³²² Der *Balcerowicz*-Plan und die in seinem Rahmen ab dem 01.01.1990 eingeleiteten Transformationsprozesse wurden von der *Solidarność* der Privatbauern wegen der schlagartigen „Bloßstellung“ der Landwirtschaft scharf kritisiert, Vgl. *Transodra* 20/1999, S. 43

eingräumt. Auch wurden die meisten der nichttarifären Schutzmaßnahmen – bei gleichzeitiger Beibehaltung relativ niedriger Zollsätze – aufgehoben, womit das polnische Zollsystem Anfang der neunziger Jahre eines der liberalsten in Europa war.³²³

Somit konnten stark subventionierte Agrarprodukte und Nahrungsmittel, darunter besonders aus der EU „ungehindert“ und verstärkt auf den polnischen Lebensmittelmarkt drängen.³²⁴ Die Attraktivität der Importware für den polnischen Konsumenten war vielseitig: Im Vergleich zu den in Polen hergestellten Nahrungsmitteln charakterisierte sie sich durch ein breiteres Sortiment, schönere Verpackung und niedrigeren Preis. Da sich der Konsument folglich viel lieber für den Kauf ausländischer Ware entschied, hatte dies drastische Folgen für den Handel mit in heimischen Landwirtschaftsbetrieben hergestellten Produkten. Das Potenzial der Landwirtschaft konnte unter diesen Umständen nicht genutzt werden.³²⁵

Hatte Polen bis 1989 satte Handelsbilanzüberschüsse mit Produkten aus dem Landwirtschafts- und Lebensmittelsektor erwirtschaftet (traditionelle Position eines Nettoexporteurs von Agrarprodukten) wurde ab dem Jahr 1991 im Bereich der Produkte aus dem Nahrungsmittelsektor und 1993 Bereich der landwirtschaftlichen Produkte plötzlich die Stellung eines *Nettoimporteurs* eingenommen. Die Handelsbilanzdefizite konnten bei den Agrarprodukten bis heute nicht in Handelsbilanzüberschüsse umgewandelt werden. Im Bereich der Produkte aus dem Lebensmittelsektor sind ab dem Jahr 1997 (Ausnahme: Jahr 1999) wieder positive Handelsbilanzen zu verzeichnen.³²⁶

Die Preis- und Handelsliberalisierung, die verminderte Subventionierung sowohl auf der Produzenten, als auch auf der Konsumentenseite, die stabilitätspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation sowie der Einkommensrückgang (Abnahme der Kaufkraft) in den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren beeinflussten die Preisentwicklung und führten zu einem

³²³ Die Zollsätze für Nahrungsmittel und Agrarerzeugnisse bewegten sich zwischen 5 und 25%, vgl. EC (1997), S. 91

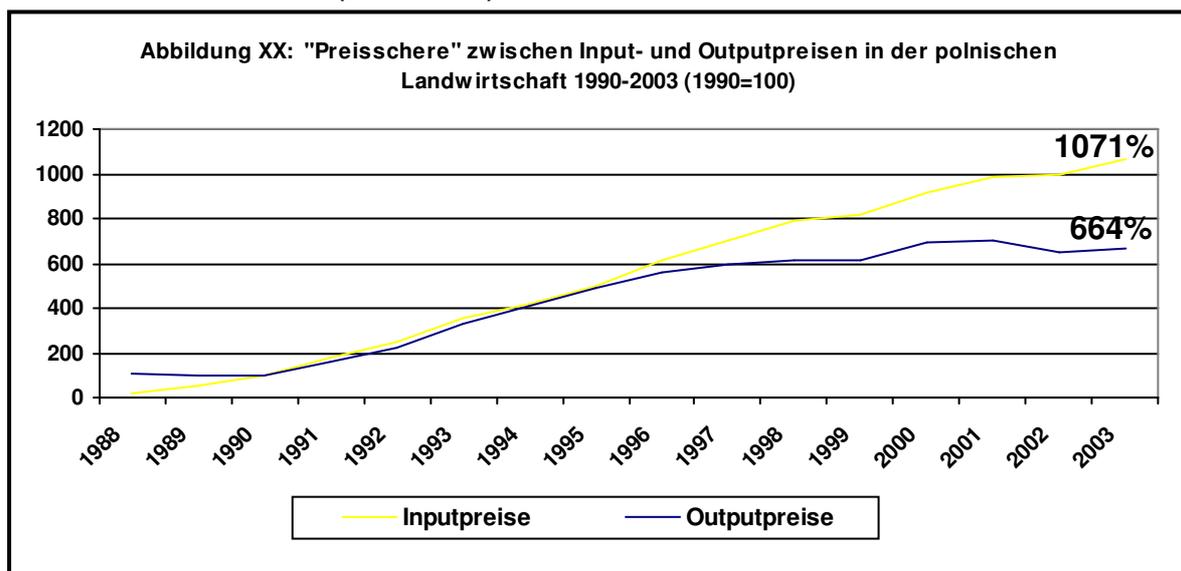
³²⁴ V.a. im Rahmen der Vereinbarungen des Europa-Abkommens, dessen Handelsteil bereits 1991 in Kraft trat, zum Europa-Abkommen siehe Kap. 5.4 dieser Arbeit

³²⁵ Vgl. dazu die Ausführungen von Adamowicz, M.: Für eine Zukunft in Europa: Förderung und Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe – am Beispiel Polen, in: Deutscher Bauernverband e.V. [Hrsg.]: Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, Die Grüne Schrift, Band 3, Bonn 2000, S. 44ff [i.F.z.a: Adamowicz (2000)]

³²⁶ Für detaillierte Angaben vgl. Rowiński, J./ Wigier, M.: Handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi, in: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGZ) [Hrsg.]: Analiza Produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2002 roku, Edycja 40., Warszawa, 2003, S.285 [Außenhandel mit Produkten des Landwirtschafts- und Lebensmittelsektors, in: Institut für Agrarökonomik: Analyse der Produktion und der Ökonomie der Land- und Lebensmittelwirtschaft in 2002] [i.F.z.a: IERiGZ (2002a)]

Nachfragerückgang bei Nahrungsmitteln.³²⁷ Im Zusammenhang mit den weiter oben dargestellten exogen bedingten Absatzschwierigkeiten der heimischen Agrarprodukte führten diese Effekte zu einem realen Verfall der Erzeugerpreise (Outputpreise) für landwirtschaftliche Produkte: Die Preise für Agrarerzeugnisse stiegen weit weniger als das allgemeine Preisniveau und, was für die Landwirte von Bedeutung war, viel langsamer als die Inputpreise³²⁸, die regelrecht in die Höhe schossen.³²⁹ Damit kam es zu einer nachhaltigen Verschlechterung der sog. *Terms of Trade* (Preis-Kosten-Relation) in der Landwirtschaft und folglich zu einer graduellen Rentabilitätsabnahme der landwirtschaftlichen Produktion. Die folgende Abbildung verdeutlicht die negative Entwicklung der Relation zwischen *Input-* und *Outputpreisen* in der polnischen Landwirtschaft in den Jahren 1988-2003:

Abb. 4: Entwicklung der Produktions- und Erzeugerpreise in der polnischen Landwirtschaft zwischen 1990 und 2003 (1990=100%)



Quelle: Zegar, J.S.: Sytuacja dochodowa rolników w okresie Transformacji, in: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGZ) [Hrsg.]: Analiza Produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2002 roku, Edycja 40, Warszawa, 2003, S.61³³⁰

³²⁷ Der Lebensmittelverbrauch fiel drastisch; Die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten ging um 25% zurück, was vor allem Fleisch, Milch und Butter betraf. Die Nachfrage nach Gemüse, Obst und Pflanzenöl stieg dagegen, vgl. Sas, G.: Transformation und Anpassung der polnischen Landwirtschaft an die Europäische Union, in: Franzmeyer, F./ Weise, Ch. (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 158, Berlin 1996, S. 157-164, hier S. 158 [i.F.z.a. Sas (1996)]

³²⁸ Preise, die ein Landwirt für Investitionsgüter und Produktionsfaktoren, die für die agrarische Produktion notwendig sind (Düngemittel, Maschinen etc.), bezahlen muss.

³²⁹ Ende 1990 verteuerten sich die Düngemittel um das 20fache, vgl. Mecca (1995), S. 23

³³⁰ [zu Deutsch: Einkommenssituation der Landwirte in der Transformationszeit, in: Institut für Agrarökonomik: Analyse der Produktion und der Ökonomie der Land- und Lebensmittelwirtschaft in 2002] [i.F.z.a. IERiGZ (2002)]

Die obige Abbildung verdeutlicht, dass die *Inputpreise* ab der Umsetzung der marktwirtschaftlichen Bedingungen im Jahr 1990 über den *Outputpreisen* lagen und dass somit ein Landwirt tendenziell weniger für seine Produkte bekam, als er für deren Produktion investieren musste. Ab dem Jahr 1996 verschärft sich das Auseinanderklaffen der „Preisschere“ kontinuierlich in die heutige Zeit, was zur Folge hat, dass die Rentabilität der landwirtschaftlichen Produktion im zunehmenden Maße abnimmt.

Als Folge der Kombination aus den *Absatzschwierigkeiten* und der ungünstigen *Preis-Kosten-Relation* kam es zu einem Einbruch der landwirtschaftlichen Realeinkommen im Vergleich zu anderen Einkommensgruppen der polnischen Gesellschaft.³³¹ Die Einkommen der Landbevölkerung wuchsen zwar nach der Freigabe der Lebensmittelpreise in 1989³³², doch dann setzte jedoch ein stetiger Rückgang ein. Den Landwirten fehlten somit Finanzmittel, um das Vorjahresniveau der Produktion zu halten, geschweige denn den Produktionsausstoß zu steigern.

In den Jahren 1989-1991 konnte somit auch ein drastischer Abfall der Investitionen in landwirtschaftliche Produktionsmittel verzeichnet werden (darin um 65% an Düngemitteln, 66% an Pflanzenschutzmitteln, und an Industrie-Futtermitteln um 55%)³³³, da die Produzenten so Kosteneinsparungen erreichen³³⁴ wollten und eine „Überlebensstrategie“ einschlugen.³³⁵ Die Einschnitte in Investitionen trugen zum niedrigeren Einkommen bei, was wiederum weitere Rückgänge in Investitionen implizierte, und so weiter: „*This triggered a kind of spiral of „declining income-investment“*“.³³⁶ Die folgende Abbildung verdeutlicht die damit verbundenen rückläufigen Produktionswerte in der polnischen Landwirtschaft:

³³¹ Lagen die durchschnittlichen Einkommen in der Landwirtschaft 1989 noch mit 104% über denen der Nicht-Landwirte, sank dieser Wert in den Jahren 1990-1991 unter 70%, vgl. Adamowicz (2000), S.47

³³² In den ersten zwei Wochen nach Aufhebung der Preisbindung zeigten die Wirtschaftsdaten allerdings, dass die Lebensmittelpreise in den Geschäften wesentlich schneller anstiegen als die Preise, die den Bauern für ihre Agrarprodukte erzielten, vgl. Transodra 20/1999, S. 46

³³³ Vgl. Universität Gdańsk (1995), S. 101

³³⁴ Vgl. Szemberg, A.: Poziom zmechanizowania działalności rolniczej w gospodarstwach chłopskich, in: Wos, A.: Analiza Produkcyjno-Ekonomicznej Sytuacji Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 2001 Roku, [Mechanisierungsgrad der landwirtschaftlichen Tätigkeit in Landwirtschaftsbetrieben, in: Wos, A: Analyse der produktions-ökonomischen Situation des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors in 2001] Warszawa, 2002, in: Zawalińska, K.: The Competitiveness of Polish Agriculture in the Context of Integration with the European Union, Warsaw 2004, S. 104

³³⁵ Vgl. Universität Gdańsk (1995), S. 102

³³⁶ Bei Annahme 1991=100% ergab sich folgende Entwicklung der Investitionen in der Landwirtschaft: Die Investitionsrate sank im Jahre 1993 drastisch auf unter 50% des Jahreswertes von 1991, hielt sich dann in den Jahren 1994/5 stabil bei 50% und begann sich ab 1996 stetig zu erholen, erreichte aber im Jahr 2000 immer noch nur ca. 78% des Wertes von 1991. Vgl. Wos, A: Konkurencyjność Wewnętrzna Rolnictwa, Projekt badawczy nr

Abb. 5: Dynamik der landwirtschaftlichen Gesamtproduktion (1991-2002)

Gliederung	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Vorjahr = 100												
Landwirtschaftliche Gesamtproduktion	98,4	87,3	106,8	90,7	110,7	100,7	99,8	105,9	94,8	94,4	105,8	98,2
Pflanzliche Produktion	97,2	78,8	123,2	85,1	112,2	101,7	95,8	109,2	91,3	94,2	108,6	91,4
Tierische Produktion	99,6	95,9	88,9	99,3	108,7	99,2	105,4	102,2	99,1	94,7	102,5	105,8
1990 = 100												
Landwirtschaftliche Gesamtproduktion	98,4	85,9	91,7	83,2	92,1	92,6	92,5	98,6	x	x	x	91
Pflanzliche Produktion	97,2	76,6	94,4	80,3	90,1	90,7	88,0	95,1	x	x	x	81,9
Tierische Produktion	99,6	95,5	84,9	84,3	91,6	92,0	95,1	99,9	x	x	x	99,7

Quelle: eigene Zusammenstellung nach: Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 11 sowie IERiGZ: Analiza produkcyjno-ekonomiczna sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1998 [Institut für Agrarökonomik: Analyse der Produktion und der Ökonomie der Land- und Lebensmittelwirtschaft in 1998], in: Adamowicz (2000), S. 46

Die obige Übersicht verdeutlicht den in der Transformationsphase beginnenden Produktionsabfall und somit die nur unzureichende Potenzialnutzung in der polnischen Landwirtschaft. Das Jahr 1992 war zudem durch eine extrem starke Dürre gekennzeichnet, die zuerst im pflanzlichen Bereich (-23,4%) und aufgrund der daraus resultierenden Futtermittelknappheit im Folgejahr auch in der tierischen Produktion (-13,1%) zu einem tiefen Einbruch führte.³³⁷ Im Jahr 2002 betrug die landwirtschaftliche Gesamtproduktion lediglich 91% der Jahresproduktion von 1990.

Auch wenn sich die Entwicklung der ländlichen Infrastruktur parallel zum allgemeinen Wirtschaftswachstum entwickelte, mussten die Bauern in Polen während der Transformations- und Reformjahre 1989-2000 die schmerzlichsten Einbußen in Bezug auf ihren gesellschaftlichen und ökonomischen Status hinnehmen.³³⁸ Agrarische Rückständigkeit, die infrastrukturelle Entwicklungen erschwert, geringe Arbeitsproduktivität und Effektivität im Vergleich zur EU-Landwirtschaft, Armut und somit eingeschränkte Möglichkeit zur Investitionstätigkeit werden unter anderem für diese Entwicklung verantwortlich gemacht.

5 H02C 07021, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, [Die innere Konkurrenzfähigkeit des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors, Untersuchungsprojekt NR. 5 H02C 07021], Warszawa, 2001, in: Zawalińska, K.: The Competitiveness of Polish Agriculture in the Context of Integration with the European Union, Warsaw 2004, S. 104f

³³⁷ Vgl. Herberg (1996), S. 44

³³⁸ Vgl. Majcherek, J.A.: Gewinner und Verlierer, in: Rzeczpospolita vom 15./ 16. Mai 1999, Beilage „Plus-Minus“, in: Transodra 20/1999, S. 21-26

Auch verfügen die Bauern in Polen über sehr eingeschränkte Ressourcen, die ihnen in der Marktwirtschaft mit neuen Konkurrenzverhältnissen von Nutzen sein könnten, wie etwa ausreichende Bildung³³⁹, Kapital oder motivierende und innovative kulturelle Muster.

Besonders aufgrund der für die Landbevölkerung negativen Auswirkungen der Transformationsprozesse einerseits und bedingt durch die *nach* der abgeschlossenen Systemtransformation im Rahmen der „Vorbereitung auf den EU-Beitritt“ ablaufenden und für die Landwirte mit Kosten und Zukunftsängsten verbundenen Anpassungsvorgängen andererseits entwickelte sich die Landbevölkerung zu dem größten Gegner der Osterweiterung der EU.

Zusammenfassung und Überleitung

Die bisherigen Ausführungen haben einen einleitenden Überblick über die politische und wirtschaftliche Systemtransformation Polens der frühen neunziger Jahre gegeben. Besonders für die auf dem Land lebende Bevölkerung und für den Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor im Allgemeinen war die Einführung der marktwirtschaftlichen Beziehungen mit besonders lang andauernden negativen Folgen verbunden. Die radikale Durchführung der Transformationsprozesse war allerdings eine grundlegende Voraussetzung für die danach zu erfolgende Anpassung Polens an die EU und die von Polen in diesem Zusammenhang angestrebte *vollständige* Integration in die politischen, wirtschaftlichen und sozio-ökonomischen Strukturen der Union.

Die folgenden Ausführungen schildern nun die *nach* der Schaffung der grundlegenden Systemplattform ablaufenden Reform- und Anpassungsprozesse Polens im Zuge seiner Vorbereitung auf den Beitritt zur Europäischen Union. Während das direkt im Anschluss an dieses Kapitel folgende Unterkapitel 4.2 die Annäherung Polens an die EU aus einer für alle Integrationssektoren geltenden Sicht beschreibt, konzentriert sich das Kap. 4.3 auf eine sektoral ausgerichtete Betrachtung der für diese Arbeit interessanten Integrationsbereiche „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und Vorbereitung auf die Umsetzung der „Freizügigkeit“.

³³⁹ Die OECD stellte ein erhebliches Bildungsdefizit für die ländlichen Gebiete Polens fest. Vom Lande und aus den Kleinstädten, wo die Hälfte der polnischen Jugend wohnte, stammten nur 2% der Studenten. Vgl. Transodra 20/ 1999, Nachrichtenüberblick vom 13.03.1999, S. 319

4.2 Aufbauleistung - Allgemeine Annäherung und Angleichung Polens an die EU

4.2.1 Indikatoren und Leitlinien der Anpassung

Im Zuge der Maßnahmen, die *nach* der Durchführung der grundlegenden Systemtransformation offiziell als „*Vorbereitung auf den EU-Beitritt*“ bezeichnet werden konnten, musste Polen einer Reihe tief greifender Reform- und Anpassungsprozesse unterzogen werden. Diese mussten in allen Bereichen des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens durchgeführt werden. Der zeitlich-inhaltliche Rahmen dafür wurde grundsätzlich von dreierlei Aspekten diktiert, mitgestaltet und vorgegeben:

Erstens war es der im Kap. 3.3 bereits verdeutlichte *Abstand zur EU*, den es im Zuge der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft aufzuholen oder, soweit als möglich, zu reduzieren galt.

Zweitens konnten die von den Reformen zu erreichenden Ziele quasi aus den Regeln der immer enger werdenden sowohl wirtschaftlichen als auch politischen Kooperation Polens mit der EU *abgelesen* werden. Als Beispiel sei hier das weit in die Zukunft greifende *Europa-Abkommen* genannt, dessen einmal gestarteter Umsetzungsmechanismus zum einen kontinuierliche Anpassungs- und Modernisierungsprozesse³⁴⁰ implizierte und zum anderen politische Foren schaffte, in denen polnische Politiker auf EU-Politiker und Experten trafen.³⁴¹ Ferner sei hier die Formulierung weiterer Anpassungsprogramme und –zeitpläne sowie -strategien sowie die zunehmende Präsenz polnischer Politiker in EU-Gremien und -institutionen (z.B. Teilnahme an EU-Gipfeln) erwähnt. Beispielsweise wurde auf dem Essener EU-Gipfel 1994 beschlossen, fortan polnische Politiker zu EU-Gipfeln einzuladen.

³⁴⁰ Zum einen sei hier die durch die Unterschrift des Europa-Abkommens (EA) kontinuierlich notwendige Schaffung von Institutionen zur Ausführung der Unionsmaßnahmen und –programme erwähnt [Vgl. dazu die Ausführungen in: PYSZNA/ VIDA (2002), S. 14f] und zum anderen der Art. 69 des EA angeführt, der die Angleichung und Annäherung der Rechtsnormen bestimmt und die dazugehörigen Rechtsbereiche benennt (z.B. Umweltschutz; Sanitärer Schutz von Tieren und Pflanzen oder Schutzvorschriften am Arbeitsplatz. Ausführlich zum Europa-Abkommen siehe Kap. 5.4 dieser Arbeit.

³⁴¹ Hier sind beispielsweise der Assoziationsrat oder das Parlamentarische Komitee zu nennen. Näher dazu siehe Kap. 5.4.1 dieser Arbeit.

Drittens konnte Polen bei der Formulierung und Durchführung nötiger Anpassungen und Reformen zunehmend von Hilfestellungen seitens der EU profitieren. Die Rolle der EU bei der Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft ist Gegenstand des Kapitels 5 dieser Arbeit.

Unabhängig davon, welchen der drei oben beschriebenen Blickwinkel man für die Betrachtung der Vorbereitung Polens auf die Mitgliedschaft auswählt, muss dabei die über Allem stehende *conditio sine qua non* für den Beitritt – *die Übernahme des gesamten acquis communautaire* – betont und unterstrichen werden. Um Mitglied der EU zu werden, musste Polen sich das eindeutige politische Ziel setzen, den gesamten rechtlichen und politischen Besitzstand der EU technisch anzunehmen und praktisch umzusetzen. Somit kann hier festgehalten werden, dass die Anpassungsleistung vor allem am Grad der Übernahme und Implementierung der EU-Rechtsnormen (inklusive der durch diese Rechtsnormen definierten Standards) in allen drei für diese Arbeit im Mittelpunkt stehenden Bereichen – „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“ – gemessen werden kann.

Im Laufe der Vorbereitung auf den EU-Beitritt musste Polen sowohl *allgemeingültige* Anpassungen vornehmen (an alle Integrationssektoren gleichermaßen gerichtete Anpassungsmaßnahmen), als auch speziell auf einzelne Integrationsbereiche ausgerichtete Modernisierungsprogramme durchführen. Bevor das Kapitel 4.3. auf die Anpassungsleistungen Polens in den von dieser Arbeit behandelten Integrationssektoren eingehen wird, geben die folgenden Ausführungen einen einleitenden Überblick über den allgemeinen Integrationsverlauf und die in den neunziger Jahren unternommenen allgemeingültigen Maßnahmen, die die nötige Grundlage und Rahmenbedingungen für auf einzelne Bereiche der Integration ausgerichtete Anpassungen schafften.

4.2.2 Grundlegende und allgemeingültige Maßnahmen der Anpassung

4.2.2.1 Rechtsangleichung

Die nach 1989 durchgeführten Transformationen legten den Grundstein für die Aufnahme der Gespräche über eine mögliche Assoziierung Polens mit den Europäischen Gemeinschaften. Das Assoziierungsabkommen zwischen Polen und der EG wurde am 16. Dezember 1991 unterschrieben und hatte insofern eine historische Bedeutung, als dass es in seiner Präambel eine formelle Erklärung enthielt, dass es mit dem Ziel der vollständigen Integration Polens in

die EU geschlossen wurde.³⁴² Der Anfang des polnischen Weges in die Europäische Union kann somit durchaus in der Unterschrift des Europa-Abkommens, das in seiner Gänze in am 01. Februar 1994 in Kraft trat, gesehen werden.

Unmittelbar nach der Unterzeichnung der Europa-Verträge in 1991 ist in Polen ein Netz an Institutionen gegründet worden, das die Realisation der Direktiven des Europa-Abkommens zur rechtlichen Angleichung Polens überwachte. Geleitet wurden diese Überwachungsinstitutionen von Beauftragten höchster Regierungskreise.³⁴³ Die Umsetzung des Europa-Abkommens implizierte unter anderem die graduelle Angleichung zahlreicher Bereiche des polnischen Rechtssystems an die Rechtsnormen des gemeinschaftlichen *acquis*. Unter den Rechtssektoren, die unter die Angleichungspflicht fielen, befanden sich die Gesetzgebung in den von dieser Arbeit näher untersuchten Bereichen „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“.

Um den im Europa-Abkommen eingegangenen Verpflichtungen zur Rechtsangleichung nachzukommen, mussten Grundlagen zu ihrer Durchführung geschaffen werden. In den Jahren 1991-1997 wurden in diesem Rahmen folgende Maßnahmen durchgeführt:

- Kraft eines Schreibens des Ministerpräsidenten vom Mai 1991 mussten alle Ressorts Gesetzesprojekte mit dem *Regierungsbevollmächtigten für Europäische Integration und Auslandshilfe* in Bezug auf ihre Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Europa-Abkommens konsultieren.
- Seit 1994 wird zusätzlich jedes vom Ministerrat Polens erarbeitete neue Gesetz einer *Konformitätsanalyse* mit den Lösungen des EU-Rechts³⁴⁴ unterzogen, die auch bei bestehenden Gesetzen die Erkennung von Abweichungen erleichtert.
- Als Folge der Veröffentlichung des „*Weißbuchs von Cannes*“, das die Leitlinien für die MOEL zur Anpassung an den Binnenmarkt festlegte, fasste der Ministerrat Polens im November 1995 den Beschluss Nr. 133, der den *Regierungsbevollmächtigten für*

³⁴² Vgl. dazu die Ausführungen des Kapitels 5.4 dieser Arbeit über das Europa-Abkommen

³⁴³ ausführlich zur Rechtsangleichung Polens und zu den Überwachungsinstitutionen, vgl. Zirk-Sadowski, M.: *Prawny wymiar integracji prawnych*, in: Freidrich-Ebert-Stiftung - Vertretung in Polen (Hrsg.): *Polska transformacja w perspektywie integracji europejskiej*, [Die rechtliche Ebene der Rechtsangleichung, in: FES – Vertretung Polen: Die Transformation Polens vor dem Hintergrund der Europäischen Integration] Warschau, Dezember 1996, S.107-141, hier S. 111f

³⁴⁴ Vgl. Beschluss des Ministerrates Nr. 16/1994 über zusätzliche Regelungen zum Umgang mit Regierungsprojekten zu normativen Rechtsakten bezüglich der Notwendigkeit der Erfüllung von Konformitätskriterien mit dem EU-Recht. Der Beschluss 16/94 wurde 1997 durch den Beschluss Nr. 13 des Ministerrates vom Februar 1997 über die neue Arbeitsordnung des Ministerrates, Abschnitt IV „Beurteilung von Gesetzesprojekten“, ersetzt.

*Europäische Integration und Auslandshilfe*³⁴⁵ zur Ausarbeitung und Koordination eines Programms zur Anpassung des polnischen Rechts an die EU-Standards verpflichtete. Als Folge wurde ein Zeitplan für die Anpassungsmaßnahmen des polnischen Rechtssystems gemäß den Leitlinien des Weißbuchs erarbeitet. Das Programm diente dem Monitoring der Anpassungsprozesse und war Grundlage für die jährliche Berichterstattung der Regierung an den Sejm über den Fortschritt der Integrationsprozesse mit dem Binnenmarkt.

Die Transposition des gemeinschaftlichen Besitzstandes musste vor der Erlangung der EU-Mitgliedschaft abgeschlossen werden. Dies machte zum einen die Novellierung zahlreicher bereits bestehender Rechtsakte und zum anderen – in der Mehrzahl der Fälle – den Beschluss völlig neuer Gesetze und die Definition dazugehöriger Ausführungsvorschriften notwendig. Die Rechtsanpassung schloss drei Schlüsselbereiche ein:

1. Änderung oder Neubeschluss nationaler Rechtsakte³⁴⁶, Regeln und Prozeduren, die die vollständige technische Übernahme der EU-Rechtsakte in die polnische Rechtsordnung ermöglichen³⁴⁷ (Transposition);
2. Aufbau von Institutionen und Bereitstellung von Finanzmitteln, die zur Ausführung von Rechtsakten und Vorschriften nötig sind (Implementierung);
3. Gewährleistung von Instrumenten zum Monitoring und zur Ausführung von Gesetzen (Durchsetzung)

Dabei richteten sich die Methoden und Ausmaß der Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand nach der *EU-Rechtsquelle*. Die *EU-Richtlinien* sind hinsichtlich der Erreichung der in ihnen enthaltenen Ziele bindend, die Art und Vorgehensweise, wie diese erreicht werden, wird den Mitgliedstaaten überlassen. Die *Verordnungen* sowie *Beschlüsse* sind dagegen *direkt* bindend. Ihre Form und Inhaltsbestimmungen müssen von jedem Mitgliedstaat „eins zu eins“ übernommen werden.

³⁴⁵ und ab dem 01.10.1996 den Sekretär des KIE sowie ab 1997 den Vorsitzenden des KIE

³⁴⁶ Beispielsweise wurde im Jahre 1992 das polnische Steuerrecht mit dem Steuerrecht der EG-Staaten weitgehend harmonisiert. Die allgemeine Besteuerung der Einkommen aller wirtschaftlich tätigen Subjekte (die Einkommensteuer) setzte ab 1992 ein und in 1993 wurde die Mehrwertsteuer (VAT) eingeführt. Die bis dato geltende Umsatzsteuer wurde dadurch ersetzt und das gesamte polnische Steuersystem an die europäischen Normen angenähert. Vgl. *Poznańska* (1994), S. 17

³⁴⁷ Als Beispiel für diese Grundlagenbildung ist beispielsweise die Zustimmung der Polen vom 25. Mai 1997 zur Annahme einer neuen Verfassung zu werten, die einen Grundsatz über die Anwendung des internationalen EU-Rechts im polnischen Rechtssystem enthält und die Übertragung von Aufgaben und Ämtern an supranationale EG-Institutionen vorsieht. Vgl. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Art. 87 bis 93. Dieser Eintrag war die Voraussetzung für die bis zum EU-Beitritt Polens am 01.05.2004 zu erfolgende Übernahme des gesamten *Acquis Communautaire* in das polnische Rechtssystem.

Das EU-Recht unterliegt einer konstanten Weiterentwicklung, aus der kontinuierlich neue zu übertragenden Richtlinien und Verordnungen hervorgehen. Bei der Rechtsangleichung und der Planung der damit verbundenen Investitionen zur Erreichung der in den EU-Rechtsakten enthaltenen Umweltstandards mussten neue *Trends* in der EU-Umweltpolitik sowie *Projekte* für künftige Vorschriften berücksichtigt werden.

Für eine effektive Implementierung und Durchsetzung des *acquis* ist ein moderner Verwaltungsapparat notwendig. Der qualitativen Vorbereitung der öffentlichen Administration dient seit 1998 ein Vorbereitungsprogramm mit dem Namen *Institution Building* (Budowa Instytucji), das im Annex des *Nationalen Programms Polens zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft (Programm zur Übernahme des acquis) NPPC* von 1998 vorgestellt wurde und auch nach dem EU-Beitritt Polens fortgesetzt wird.³⁴⁸ Das Programm wird aus dem *PHARE*-Programm finanziert und konzentriert sich auf prioritäre Sektoren, unter anderem auf den *Umweltschutz* und auf die *Landwirtschaft*.

Im Rahmen des *Institution Building* wurden zwischen den Administrationsämtern der Mitgliedstaaten und der assoziierten Länder langfristige *Twinning Projekte* gestartet, die den Austausch von Beratern und Experten, die Vorbereitung von Expertisen für polnische Ministerien, Organisation von Seminaren und kurzfristigen Ausbildungsaufenthalten erlauben. Dabei bekam Polen von EU-Experten nicht nur technische Hilfe, sondern auch ausführliche inhaltliche Unterstützung beim Aufbau der Administrationsstruktur (neue Institutionen), die für eine effektive Realisierung des Anpassungsprozesses sorgen muss.

4.2.2.2 Grundlegende Dokumente³⁴⁹

Am 09. April 1994 reichte die polnische Regierung den offiziellen Antrag Polens auf den Beitritt zur EU ein. Ein erster zeitlicher Horizont für die Möglichkeit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wurde den MOEL anlässlich des EU-Gipfels in Madrid gegeben. Um die Erfolgsaussichten des Beitrittsgesuches Polens zu bewerten schickte die Kommission im

³⁴⁸ Vgl. dazu: Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) vom 19. April 1998, [Nationalprogramm zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft in der EU]; in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 19/ 1999, S. 19-63 (1998), S. 34.

³⁴⁹ Das im Anhang A dieser Arbeit enthaltene Kalendarium des Integrationsprozesses Polens in die EU liefert eine chronologische Übersicht über die allgemeine Annäherung Polens an die EU und über die von Polen in diesem Zuge erstellten Dokumente.

April 1996 der polnischen Regierung einen Fragebogen zu allen Integrationsbereichen, darunter auch zur *Landwirtschaft, Umwelt und Freizügigkeit*. Die über 2600 Seiten zählenden Antwort Polens auf die Fragen der Union wurden der EU im Juli 1996 durch die Regierung RP übergeben.

Um die Angleichungs- und Integrationsprozesse Polens mit der EU besser zu koordinieren wurde Ende 1996 das *Amt des Regierungsbevollmächtigten für die Europäische Integration und Auslandshilfe* in das *Komitee für Europäische Integration (KIE)* umgewandelt. Das bis dato in Diensten des Regierungsbevollmächtigten funktionierende Amt wurde in das Amt des neu geschaffenen Komitees für Europäische Integration (*UKIE*) umgewandelt und erfüllt die Funktion einer Organisationseinheit, die das *KIE* steuert und verwaltet.

Die Integrationspolitik realisierend formulierte die Regierung RP (*KIE*) am 28. Januar 1997 die *Nationale Integrationsstrategie (NSI)*. Das Regierungsdokument systematisierte zum einen die bis dato unternommenen Integrationsmaßnahmen und definierte zum anderen die Hauptziele und Prioritäten der EU-Integration Polens für alle Integrationsbereiche.³⁵⁰ Die *NSI* spielte ferner eine bedeutende Rolle bei der Vorbereitung Polens auf die *Beitrittsverhandlungen* mit der EU. Im Juni 1997 wurde das *Ausführungsprogramm* zur *NSI* vom Ministerrat angenommen.

Mit der Aufgabe der Vorbereitung Polens auf die Beitrittsverhandlungen³⁵¹ wurde die im März 1997 geschaffene *interministerielle Arbeitsgruppe* betraut. Das intersektorale Arbeitsteam erstellte zwei Informationsdokumente über den Stand der Vorbereitungen zu den Beitrittsverhandlungen mit der EU. Diese Dokumente, die unter anderem den Stand der Rechtsangleichung prüften und auf potentielle Problembereiche in den Beitrittsverhandlungen hinwiesen, werden im Kap. 6.2 über die Vorbereitung der polnischen Verhandlungsposition näher analysiert.

³⁵⁰ Die ausstehenden Integrationsaufgaben und -ziele wurden mit dem Ziel einer „Win-Win-Situation“ für Polen und die EU konzipiert. Das Dokument ging dabei davon aus, dass die für beide Seiten profitable Situation nur dann erzeugt werden kann, wenn Polen den Beitrittsvorbereitungsprozess und später die Übergangsperioden unmittelbar nach dem Beitritt, optimal nutzen kann und sich auf den Empfang und die bestmögliche Nutzung der aus der Mitgliedschaft ergehenden Nutzen bestmöglichst vorbereiten kann. Vgl. Nowakowski, T.: *Narodowa Strategia Integracji z Unia Europejska*, in: *Wspólnoty Europejskie* Nr. 11 (63), Warschau 1996, S. 18f [i.F.z.a.: Nowakowski (1996)]

³⁵¹ Siehe dazu ausführlich die Ausführungen des Kap. 6.2 dieser Arbeit über die Vorbereitungen Polens auf die Beitrittsverhandlungen.

Die positive Bewertung des polnischen Beitrittsantrages durch die Kommission vom 16. Juli 1997 und die damit bestätigte *Aussicht auf Aufnahme der Beitrittsverhandlungen* im Jahre 1998 würdigte die bis dato durchgeführte politische und wirtschaftliche Transformations- und Anpassungsleistung Polens.

Im März 1998 wurde der eigentliche *Beitrittsprozesses* und in seinem Rahmen die „*Verstärkte Heranführungsstrategie*“ eingeleitet, deren Ziel es war, den assoziierten Ländern intensivierete praktische und finanzielle Hilfen bei der Durchführung der für die Erlangung der EU-Mitgliedschaft nötigen Reformen zu geben. Mit jedem Kandidatenland wurden sog. *Beitrittspartnerschaften* abgeschlossen, die als organisatorisch-rechtlicher Rahmen für die Umsetzung von kurz- und mittelfristigen Integrationszielen dienten und jährlich aktualisiert wurden. Die Ziele der Beitrittspartnerschaften werden für die Bereiche „*Landwirtschaft*“, „*Umwelt*“ und „*Freizügigkeit*“ im Kap. 5.10.1 dieser Arbeit erörtert.

Als Realisierungsinstrument für die in der Beitrittspartnerschaft enthaltenen Integrationsprioritäten formulierte Polen das *Nationale Programm zur Übernahme des acquis (NPPC)*.³⁵² Das polnische Dokument wurde im März 1998 vom Ministerrat RP ratifiziert. Es präziserte die Prioritäten für die Maßnahmen der Vorbereitung bis zur Erlangung der Mitgliedschaft, ordnete und systematisierte die Anpassungsmaßnahmen und setzte Richtungen sowie einen intensivierten Zeitplan für deren Realisierung zwischen 1998 und 2002 fest. Ferner bezeichnete das Programm die für seine Umsetzung zuständigen Institutionen und definierte Finanzierungsquellen und -prozeduren.

Der *NPPC* wurde jedes Jahr in Übereinstimmung mit den Prioritäten der Beitrittspartnerschaft aktualisiert.³⁵³ Besonders in zwei der drei von dieser Arbeit näher untersuchten Integrationsbereichen (Umwelt und Landwirtschaft) formulierte der *NPPC* Maßnahmen und Programme, deren zeitlicher Horizont weit über das Beitrittsdatum Polens hinausging und somit die Beantragung von Übergangsperioden ankündigte. Die Inhalte des *NPPC* in Bezug auf die drei Untersuchungsschwerpunkte dieser Arbeit werden in den jeweiligen Abschnitten des Kap. 4.3 über die sektorale Vorbereitung Polens auf die Mitgliedschaft dargestellt.

³⁵² poln.: Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) vom 19. April 1998, in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 19/ 1999, S. 19-63.

³⁵³ Die jährlichen Aktualisierungen des *NPPC* sind im Informationsmedium des UKIE „*Monitor Integracji Europejskiej*“ (verschiedene Ausgaben der Jahre 1998-2002) nachzulesen. Der Monitor ist auf der Internetseite des UKIE unter: www.ukie.gov.pl zugänglich.

Ab dem 31. März 1998 führte Polen neben den anderen Ländern der sog. *Luxemburger Gruppe*³⁵⁴ Beitrittsverhandlungen mit der EU. Bis Ende Dezember 1999 legte Polen seine Verhandlungspositionen zu allen Verhandlungskapiteln vor. Die Verhandlungen hatten zum Ziel, die vollständige Übernahme des *acquis communautaire* durch die Kandidatenländer und die Umsetzung der gemeinsamen Unionspolitiken zu sichern und in einen für beide Seiten akzeptablen finanziellen und zeitlichen Rahmen zu stecken. In Problembereichen, in denen der *acquis* bis zum Beitrittsdatum nicht vollständig umgesetzt werden konnte, beinhalteten die Gespräche die Ausgestaltung von Sonderlösungen und Übergangsperioden, die allerdings als Ausnahmen betrachtet wurden.

Der Europäische Rat von Helsinki formulierte im Dezember 1999 die sog. *Road Map* für den restlichen Verhandlungsverlauf. Den von der *Road Map* gesteckten zeitlichen Horizont einhaltend wurden die Verhandlungen anlässlich des EU-Gipfels von Kopenhagen am 14. Dezember 2002 beendet. Ihr Resultat war der Entwurf der sog. Beitrittsakte, die die Konditionen des polnischen EU-Beitritts definierte.³⁵⁵ Die Beitrittsakte wurde am 16. April in Athen unterzeichnet und Polen trat gemäß der dort enthaltenen Einträge am 01. Mai 2004 der EU bei.³⁵⁶

4.2.2.3 Vorbereitung auf den Empfang der EU-Transfers

Im Rahmen der Vorbereitungsprozesse auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union unternahm Polen intensive Maßnahmen zur Vorbereitung zentraler und regionaler Administrationsstrukturen auf den *Empfang* und möglichst effektive *Nutzung* der aus den Strukturfonds der EU kommenden Hilfsmittel. Die Richtlinien für die Vorbereitung definierte das jährlich aktualisierte *Nationale Programm zur Übernahme des acquis (NPPC)*. In diesem Rahmen tätigte Polen sowohl legislatorische, als auch institutionelle Veränderungen.

In Bezug auf die Finanzen unterliegen die Mittel aus den Fonds dem Finanzministerium. Als zentrales Hauptkoordinationsorgan wurde das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik - Abteilung für die Regionalentwicklung – bestimmt. Am 12. Mai 2000 wurde

³⁵⁴ Die sog. Luxemburger Gruppe bestand aus den folgenden MOEL: Tschechien, Estland, Slowenien, Ungarn, Polen und Zypern

³⁵⁵ Zur Definition des Erweiterungsprozesses der EU siehe Kap. 3.1 dieser Arbeit.

³⁵⁶ Das Kapitel 6 dieser Arbeit beschreibt ausführlich den Verlauf und die Inhalte der Verhandlungen in den für diese Arbeit interessanten Verhandlungskapiteln „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“.

ferner der für den Ministerpräsidenten tätige *Rat für Regionalpolitik*³⁵⁷ berufen und mit Beratungs- und Meinungsbildungsfunktionen in diesem Bereich betraut. Für die jeweiligen Strukturfonds und für die Implementierung der dazu gehörigen Gemeinschaftsinitiativen wurden in den für die entsprechenden Sektoren der Regierungstätigkeit verantwortlichen Ministerien *Kontroll- und Koordinationsstellen* eingerichtet. Im Folgenden werden die ministeriellen Zuständigkeiten überblicksartig vorgestellt:

Tab.4: Ministerielle Zuständigkeiten für die EU-Strukturfonds und die dazu gehörigen Gemeinschaftsinitiativen

EU-Fonds	Zuständiges Ministerium
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik
Europäischer Sozialfonds (ESF)	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik
Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (<i>EAGFL</i>)	Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung
Finanzinstrument für die Fischerei (FIAP)	Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung
Gemeinschaftsinitiativen	Zuständiges Ministerium
URBAN	Ministerium für Infrastruktur
INTERREG	Ministerium für Wirtschaft
EQUAL	Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik
LEADER ³⁵⁸	Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung

Quelle: eigene Zusammenstellung nach UKIE, www1.UKIE.gov.pl

Bei den Vorbereitungen spielten ferner die sog. *Twinning-Projekte* eine bedeutende Rolle. Sie wurden im Rahmen von *PHARE* durchgeführt und beinhalteten spezialistische Schulungen für Verwaltungsmitarbeiter sowie Austausch von *Know-how* zwischen polnischen und EU-Experten. Die *Twinning-Projekte* halfen bei der Definition sektoraler Operationsprogramme, die Teil des *Nationalen Plans für Regionalentwicklung* wurden.

4.2.3 Zusammenfassung und Überleitung

Nach der erfolgreich durchgeführten grundsätzlichen politischen und wirtschaftlichen Systemtransformation leitete Polen in allen Integrationssektoren Angleichungsprozesse an die EU ein. Angesichts der gegenüber der EU aufzuholenden Abstände ließ sich Polen dabei sowohl strategisch als und inhaltlich von den EU-Vorgaben leiten. Diese waren zum einen den zahlreichen Expertentreffen und aus den im Zuge der Heranführungsstrategie

³⁵⁷ [polnisch: Rada Polityki Regionalnej przy Prezesie Rady Ministrów]

³⁵⁸ Leader ist eine Gemeinschaftsinitiative der EU im Rahmen der Strukturfonds zur ländlichen Entwicklung. Sie fördert die wirtschaftliche Entwicklung von Landgemeinden in den strukturschwächsten Regionen der Gemeinschaft. Schwerpunkte sind die Organisation der ländlichen Entwicklung, die Vermittlung neuer Qualifikationen, die Förderung des Landtourismus, die Unterstützung von kleiner innovativer Unternehmen sowie die Förderung höherwertiger Agrarerzeugnisse, Vgl. Weidenfeld/ Wessels (2002), S. 408

formulierten EU-Dokumenten zu entnehmen. Zum anderen gaben die Richtlinien des *acquis* und die darin enthaltenen Standards und Normen die Richtung der in allen Integrationsbereichen zu unternehmenden Maßnahmen und Angleichungen. Somit leitete Polen in allen Integrationsbereichen Rechtsangleichungsprozesse ein. Die Strategien und Ziele der Anpassungen wurden in polnischen Regierungsdokumenten allgemeingültig festgehalten. Um in allen Wirtschafts- und Politiksektoren für den Empfang der EU-Transfers gerüstet zu sein, lautete eins der allgemeinen Vorbereitungsziele, einen sowohl quantitativ als auch qualitativ starken Verwaltungsapparat aufzubauen.

Nachdem die nun die Bestandteile der allgemeingültigen Annäherung und Anpassung Polens an die EU vorgestellt worden sind, wird im Folgenden die Erörterung der sektoralen Anpassungsprozesse in Polen vorgenommen. Das Kap. 4.2 beschreibt somit die wichtigsten Transformationen und Anpassungen, die Polen in den Bereichen „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und Vorbereitung sowie zur Umsetzung der „Freizügigkeit“, im Zuge der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft, durchgeführt hat. Während die Analyse der Vorbereitungen Polens auf die Umsetzung der Freizügigkeit eher auf die technisch-rechtliche Anpassung absieht, steht bei der Analyse der Integrationsbereiche „Landwirtschaft“ und „Umwelt“ vor allem die *politische* Anpassung an den zu diesen Sektoren korrespondierenden politisch-rechtlichen Besitzstand der Union im Mittelpunkt. Darauf basierend werden erst die sich daraus ergebenden Maßnahmen und ihre Durchführung erörtert.

Besonders für den Bereich der Rechtsangleichung sei im Voraus definiert, dass Polen – wie weiter oben erwähnt – den gesamten rechtlichen Besitzstand der EU übernehmen musste, um EU-Mitglied zu werden. In der Beschreibung der Vorbereitung Polens auf die Aufnahme in der EU wird demnach wegen der Fülle des im *acquis* enthaltenen und umzusetzenden Rechtsnormen nicht explizit auf einzelne Angleichungsschritte eingegangen. Vielmehr wird auf Problembereiche bei der Rechtsangleichung hingewiesen. Um somit die endgültige Anpassungsleistung Polens im Bereich der Rechtsangleichung zu überblicken und zu beurteilen, sei auf das Kap. 6 verwiesen, in dem an den durch das polnische Verhandlungsteam beantragten Übergangsperioden abgelesen werden kann, welche der *EU-Rechtsnormen* Polen bis zu seinem EU-Beitritt am 01.05.2004 nicht geschafft hatte umzusetzen.

4.3 Sektorale Maßnahmen der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft

4.3.1 Landwirtschaft und Agrarpolitik – Entwicklung, Ziele und Maßnahmen

Die Ausführungen des Kap. 3.3.1 verdeutlichten, dass die Rückständigkeit des polnischen Agrarsektors – seine niedrige Produktivität, ungünstige Agrarstruktur und das hohe Beschäftigungsniveau in der Landwirtschaft – ernstzunehmende Barrieren für seine Konkurrenzfähigkeit und Integration in die Europäische Gemeinsame Agrarpolitik der Union (GAP) bilden. Bis zum Beitrittstag Polens zur EU konnten diese Erschwernisse der Europäischen Integration der polnischen Landwirtschaft nur sehr bedingt abgebaut werden. Vor diesem Hintergrund sind die aus den neunziger Jahren stammenden grundlegenden Ziele der Reformen im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor – *Steigerung der Effizienz und Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit*³⁵⁹ – immer noch aktuell.

Konkurrenzfähigkeit soll hier vor allem als die Fähigkeit zur effektiven Nutzung existierender Produktionsressourcen in Form von Land, Arbeit und Kapital im Rahmen marktwirtschaftlicher Möglichkeiten verstanden werden. Die Ressourcen sollten in der Weise genutzt werden, so dass sie die Erreichung zufrieden stellender landwirtschaftlicher Einnahmen sichern.³⁶⁰ In der Praxis bedeutet das, dass die ungünstige Betriebsgrößenstruktur und geringe Arbeitsproduktivität nur über tief greifende transformationelle Reformen zur Verringerung der erheblichen Struktur- und Modernisierungsdefizite überwunden werden können.

Damit die oben genannten Reform- und Anpassungsziele – in Verbindung mit der rechtlichen Integration mit der Europäischen Union – verfolgt werden konnten, mussten im Vorfeld die dafür geeigneten Rahmenbedingungen und Voraussetzungen geschaffen werden:

1. Als Teil der Gesamtwirtschaft musste auch der Landwirtschaftssektor von den Strukturen und Denkweisen des Sozialismus und der Planwirtschaft *völlig befreit* und in demokratisch-marktwirtschaftliche Beziehungen überführt werden.³⁶¹ Die grundsätzliche

³⁵⁹ Vgl. dazu die Ausführungen von Puślecki, Z.W.: Polens Landwirtschaft zwischen Beharrung und EU-Beitritt, in: WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien, Nr. 27, Potsdam 2000, S. 99f

³⁶⁰ Vgl. Guba, W./ Piskorz, W.: Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski, UKIE, Warszawa, Januar 2002, S. 36 [i.F.z.a: Guba/ Piskorz (2002)]

³⁶¹ Die Erfahrungen der gescheiterten Reformen der vormals sozialistischen Regierungen Polens, die eine "Bereicherung" der Planwirtschaft um Elemente der freien Marktwirtschaft, sozusagen die Schaffung eines Mischsystems, verfolgten und dabei kläglich scheiterten, waren sicherlich für diese Annahme der Regierung Mazowiecki ausschlaggebend gewesen. Ferner wäre die Integration in die EU ohne den Übergang von der Plan- in die Marktwirtschaft nicht möglich gewesen.

Systemtransformation in der Landwirtschaft Polens der Jahre 1989-1991 war bereits Hauptaugenmerk des Kapitels 4.1.3 dieser Arbeit.

2. Nach einer gelungenen Transformation musste eine reformorientierte und nach den Leitlinien der EU geschaffene Agrarpolitik die Fortführung der *allgemeinen* Reformprozesse auf der einen und der *auf die EU-Integration bezogenen* Vorbereitungsmaßnahmen auf der anderen Seite sicherstellen.

Das Ziel der folgenden Ausführungen ist es nun, anhand der Entwicklung der Agrarpolitik Polens die Vorbereitung der polnischen Landwirtschaft auf die vollständige Integration mit der EU und die gleichberechtigte Teilnahme an der *GAP* darzustellen.

4.3.1.1 Einleitender Überblick - grundsätzliche Leitlinien für die Ausrichtung der Agrarpolitik Polens

Bedingt durch die Implementierung der Schocktherapie von *Balcerowicz* war die Agrarpolitik Polens bis Mitte 1991 von der *allgemeinen* Wirtschaftspolitik geprägt, die gänzlich auf Liberalisierung der Märkte, der Preise sowie auf Stabilisierungsprogramme ausgerichtet war. Wie im Kap. 4.1.3/4 ausgeführt, waren staatliche Interventionen in diesem Zeitraum nur rudimentär vorhanden, womit die Landwirtschaft vor dem neuen und rauen Wind der freien Marktwirtschaft praktisch gar nicht geschützt wurde.³⁶²

Aufgrund der im Kap. 4.1.4 beschriebenen negativen Nebeneffekte der Transformation in der Landwirtschaft, zielte die Agrarpolitik ab Ende 1991 darauf ab, die Agrarmärkte wieder stärker zu *schützen* und die Niveaus der landwirtschaftlichen Produktion nicht nur zu sichern, sondern auch auszuweiten. Neben der Förderung der quantitativen Produktion sollte auch die Verbesserung von Effizienz und Qualität sowie die Stabilisierung der Produktion nach den Einbrüchen der frühen neunziger Jahre erreicht werden.³⁶³ Ab etwa 1995 wurde verstärkt der Aufbau *institutioneller Infrastruktur* einzelner Agrarmärkte vorangetrieben und die regionale Integration der Märkte angegangen. Mit Beginn der Beitrittsverhandlungen in 1998 nahm die polnische Regierung im Rahmen des *NPPC* die mittelfristige Strategie für landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung an, mit der die Reduzierung der Abhängigkeit der ländlichen

³⁶² Der fast völlige Abbau von Zollschränken und von Subventionen wurde im Nachhinein kritisiert.

³⁶³ In diesem Rahmen wurden vor allem die von Produktionsrückgängen am schwersten betroffenen Sektoren wie Milch, Obst und Viehwirtschaft angegangen, vgl. Sas (1996), S. 158

Gebiete von der Landwirtschaft verfolgt wurde. Als Ausführung der im *NPPC* angekündigten Prioritäten wurde im Juli 1999 die mittelfristig ausgerichtete „*Kohärente Strukturpolitik für die Entwicklung der ländlichen Gebiete und der Landwirtschaft*“ formuliert. In Ihrem Rahmen wurden die Ziele und Maßnahmen für die Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete bis 2006 formuliert.

Zusätzlich bestimmten mit der EU geschlossene Vereinbarungen die Ausrichtung der polnischen Agrarpolitik. Das *Europa-Abkommen* bildete ab 1992 die Grundlage für den Handel mit Agrarerzeugnissen zwischen Polen und der Gemeinschaft, indem es gegenseitige Einfuhrzollpräferenzen vorsah. Es zielte zudem auf eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Modernisierung, Umstrukturierung und Privatisierung der Landwirtschaft Polens sowie im agroindustriellen Sektor und bei den Pflanzenschutznormen ab. Das *Weißbuch von Cannes* konkretisierte ab 1995 die für die Teilnahme am Binnenmarkt umzusetzenden Anpassungen im Rechtsbereich und deckte dabei die Bereiche Veterinär-, Pflanzenschutz- und Futtermittelkontrollen sowie Vermarktungsnormen für bestimmte Grunderzeugnisse ab. Die *Verstärkte Heranführungsstrategie* und die in ihrem Rahmen 1998 abgeschlossene *Beitrittspartnerschaft* half bei der Definition kurz-, mittel- und langfristiger Ziele und Maßnahmen für die Agrarpolitik Polens. Es folgt eine nähere chronologische Betrachtung der polnischen Agrarpolitik in Bezug auf die Vorbereitung der polnischen Landwirtschaft auf die Aufnahme in die *GAP*.

4.3.1.2 Interventionspolitik ab 1991

Ab 1991 begann die Regierung mit gezielten Stütz- und Schutzmaßnahmen, um die Systemtransformation für die polnische Landwirtschaft weniger schmerzvoll zu gestalten.³⁶⁴ In diesem Rahmen verabschiedete das Parlament am 12. Mai 1990 ein Gesetz zur Schaffung einer *Agentur für den Agrarmarkt (ARR)*.³⁶⁵ Die Institution wurde mit dem Gesetz vom 07. Juni 1990³⁶⁶ ins Leben gerufen und dem Ministerpräsidenten und dem Ministerium für

³⁶⁴ Es ging hier vor allem um die Schwierigkeiten im Handel mit Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie um die sich rasch verschlechternden Einkommen in der Landwirtschaft, Vgl. Kap. 4.1.4 dieser Arbeit

³⁶⁵ [polnisch: Agencja Rynku Rolnego]

³⁶⁶ Vgl. Dziennik Ustaw Nr. 39, Pos. 233 [Tagesgesetzblatt Nr. 39, Position 233]

Landwirtschaft unterstellt. Die Agentur sollte die wichtigsten Märkte des Landwirtschafts- und Lebensmittelsektors durch Interventionen stabilisieren und somit die Einkommen von Landwirten schützen.³⁶⁷ Die Interventionen der ARR erfolgten durch folgende Maßnahmen:

- Re-Einführung von Einfuhrzöllen
- konjunkturbedingte Interventionskäufe von Produkten aus dem Agrarsektor,
- Einführung von Mindest- und Interventionspreisen, um saisonale Preisschwankungen zu stabilisieren,
- Marktregulierung: Auslösung von Interventionsverkäufen von Agrarprodukten auf heimischen und ausländischen Märkten und, bei Marktungleichgewichten, Importtätigkeit von solchen,
- Staatliche Lagerhaltung von Produkten aus dem Landwirtschafts- und Lebensmittelsektor
- Subventionierung der Produktion:
 - durch Vergabe von Präferenzkrediten. Somit sollte den Landwirten der Kauf nötiger Produktionsmittel (wie z.B. Dünger, Pflanzenschutzmittel, Samen etc.) ermöglicht werden.
 - Durch Investitionsvergünstigungen und Zuschüsse zur Lagerhaltung

Im ihrem *Avis* der zum Beitrittsantrag Polens bezeichnete die Europäischen Kommission die ARR 1997 als „eine Interventionsstelle, die auf den Agrarmärkten vor allem wegen der Tätigkeit von Ankäufen für nationale Reserven und wegen der Kreditfinanzierung eine aktive Handels- und Finanztätigkeit ausübt, die über die den Interventionsstellen im Rahmen der GAP zugeordnete passive Rolle hinausgeht“.³⁶⁸ Die Kommission erwähnte auch ihren großen Handlungsspielraum, wenn es darum ginge zu entscheiden, wann aktiv in den Markt eingegriffen werden sollte.

Aufgrund der nicht ausreichend großen Budgets, die der ARR aus dem Staatshaushalt zuerkannt wurden einerseits und wegen ihres oft als „ineffizient“ und sogar als „unehrlich“ bezeichneten Wirtschaftens mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln andererseits, konnte die Tätigkeit der Agentur (z.B. bei Interventionskäufen bei einer Unterschreitung des festgelegten Mindestpreises) nicht die Effektivität erreichen, die die weiter oben beschriebene sinkende Tendenz der Erzeugerpreise hätte aufhalten können.³⁶⁹ Zudem überholte das Tempo der Inflation die Steiggeschwindigkeit der Erzeugerpreise auf vielen wichtigen Gütermärkten

³⁶⁷ Vgl. Transodra 20/1999, S. 55; zusätzlich zur ARR siehe Kap. 4.3.1.9

³⁶⁸ Vgl. EC (1997), S. 93

³⁶⁹ Vgl. Universität Gdańsk (1995), S. 105

(v.a. Getreide, Kartoffeln, lebender Tiere, Milch und Wolle), wonach es in der Konsequenz, wie oben ausgeführt, zu Rentabilitätseinbrüchen in der Produktion und zu sinkenden Einkommen der Landwirte kam.³⁷⁰ Trotz der beschränkten Effektivität steuerte die ARR zur Stabilisierung von einigen Gütermärkten und zur Intensivierung von Exporten (z.B. Zucker und Kartoffelstärke) bei.³⁷¹

Ab 1994 wurden neben den oben beschriebenen Maßnahmen Ausgleichszahlungen (AZ) für einige Warengruppen³⁷² aus dem Agrarsektor eingeführt.³⁷³ Wie in der EU gehörten die polnischen Ausgleichszahlungen zur Gruppe von Instrumenten zur Marktregulierung, was implizierte, dass ihre Wirkung den Importzöllen ähnelte.³⁷⁴ Ihre Einführung sollte die Regulierung von folgenden Größen ermöglichen:³⁷⁵

1. **Ertragsfähigkeit wichtiger landwirtschaftlicher Produkte.** Durch die Regulierung des Marktes sollte somit eine Verbesserung landwirtschaftlicher Einkommen erreicht werden
2. **Produktion von für die Rekonstruktion der Lebensmittelindustrie bedeutenden Produkten.** Die AZ sollten zur Produktionssteigerung von Produkten beitragen, die entscheidend für die Restrukturierung des polnischen Lebensmittelsektors waren. Zu solchen Produkten werden v.a. Exportprodukte von hoher technologischer und Kunsumqualität gezählt
3. **Importe ausländischer Produkte.** Durch den Einsatz von AZ sollte die Entstehung „ernster Schäden“ für inländische Produzenten verhindert werden, die ähnliche oder mit den ausländischen direkt konkurrierende Produkte erzeugen. Somit sollte die Ernährung der Gesellschaft auf heimischer Produktion basieren, deren Angebot nur in Knappheitsfällen durch ausländische Waren ergänzt werden sollte.³⁷⁶

³⁷⁰ Im regelmäßigen Bericht des Jahres 1998 über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt wies die Kommission auf die Tatsache hin, dass die ARR im Jahre 1998 durch die hohen Preise, die sie in 1997 für den Aufkauf von Getreide zahlen musste, mit erheblichen Problemen zu kämpfen hatte und später auch Schwierigkeiten bei der Absetzung ihrer Vorräte hatte, vgl. Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht der Kommission über Polens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 1998, S. 36 [i.F.z.a. Europäische Kommission (1998)]

³⁷¹ Vgl. Universität Gdańsk (1995), S. 105

³⁷² Fleisch, Milch, Gurken, Mehl, Rapsöl, verarbeitete oder konservierte Tomaten

³⁷³ Die Ausgleichszahlungen wurden mit dem Inkrafttreten der WTO (Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde) im Juli 1995 durch feste Zölle ersetzt.

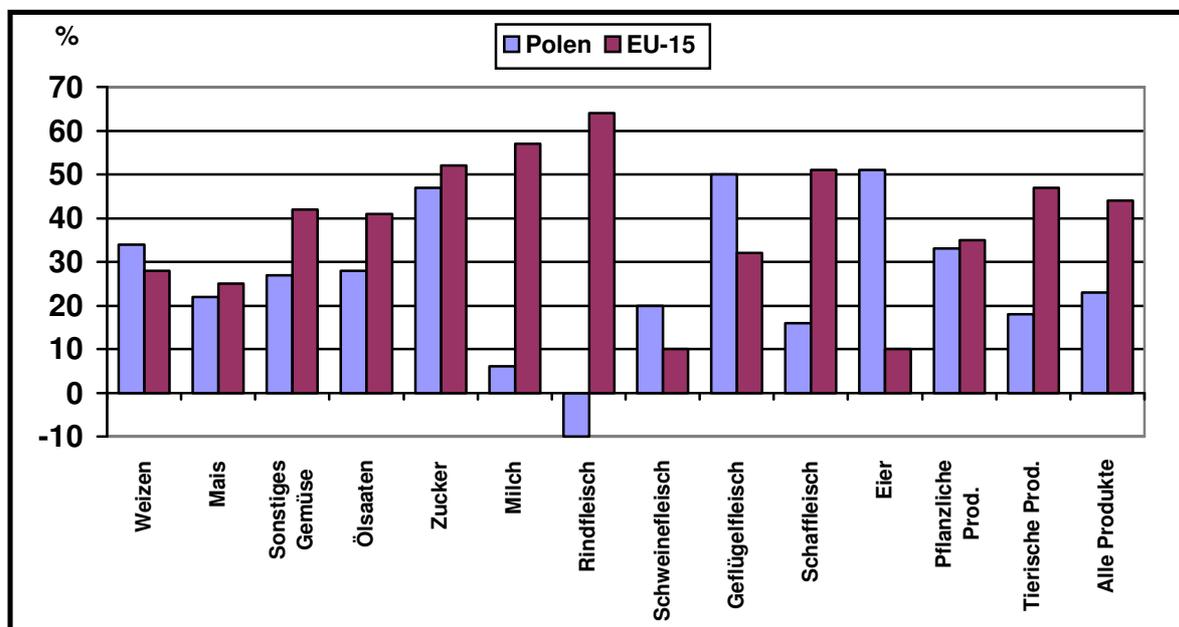
³⁷⁴ ausführlich zu den Ausgleichszahlungen in der EU vgl. die Ausführungen des Kap. 2.1 dieser Arbeit

³⁷⁵ Vgl. Universität Gdańsk (1995), S. 106f

³⁷⁶ In diesem Zusammenhang vgl. die Ausführungen des Kap. 4.3.1.7.4 zum Programm „Gute polnische Lebensmittel“

Auch wenn die in Polen eingesetzten preis- und einkommenspolitischen Instrumente von ihrer Art her mit denen der EU vergleichbar sind³⁷⁷, so waren in ihrem Niveau große Unterschiede feststellbar. Diese lassen sich beispielsweise bei der Heranziehung des Produzenten-subventionsäquivalents (PSE)³⁷⁸ deutlich machen. Im Durchschnitt der 90 Jahre und bis zum EU-Beitritt Polens in 2004 der PSE lediglich knapp 50% des EU-Stützungs niveaus.³⁷⁹ Dies zeigt, dass die polnische Agrarpolitik insgesamt viel *weniger protektionistisch* ausgerichtet war, als die GAP. Die Unterschiede werden umso deutlicher, wenn die Stützung einzelner Agrarerzeugnisse und betrachtet wird.

Abb. 6: Produzentensubventionsäquivalente in Polen und der EU in 1996



Quelle: OECD: Agricultural Policies in OECD Countries: Measurement of Support and Background Information 1998, Paris, in: Strukturelle Probleme der polnischen Landwirtschaft im Hinblick auf die Eingliederung in die EU, in: Mildnerberger, M. [Hrsg.]: Polens Landwirtschaft auf dem Weg in die EU, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Berlin, August, 1999, S. 17 [i.F.z.a.: Mildnerberger 1999]

4.3.1.3 „Strategie für Polen“ 1994-1997

Seit 1994 wird die Entwicklung des ländlichen Raums von den verschiedenen polnischen Regierungen zunehmend als hohe politische Priorität anerkannt. Dafür ausschlaggebend war die Berücksichtigung der im Kap. 3.3.1 vorgestellten hohen Bedeutung der Landwirtschaft für

³⁷⁷ Sie beinhalten garantierte Preise sowie Einfuhr- und Ausfuhrmechanismen für die wichtigsten Erzeugnisse (Getreide, Milcherzeugnisse, Schweine und Rindfleisch).

³⁷⁸ Auch Erzeugersubventionswert genannt.

³⁷⁹ Vgl. dazu auch die Abb. 20 auf S. 443 dieser Arbeit

die gesamte Erwerbsbevölkerung Polens sowie die Anerkennung der Notwendigkeit, die Landwirtschaftsproduktion im Hinblick auf die EU-Integration Polens zu modernisieren und in ländlichen Gebieten auch außerhalb der Landwirtschaft Arbeitsplätze zu schaffen (multifunktionale Entwicklung).

Im Juni 1994 legte das linke Flügel der Koalitionsregierung Waldemar Pawlak sein Wirtschaftsprogramm für die neunziger Jahre unter dem Namen „Strategie für Polen 1994-1997“³⁸⁰ vor. Darin wurden die Probleme des Agrarsektors berücksichtigt und Ziele für die Landwirtschaftspolitik dargestellt.³⁸¹ Das Landwirtschaftsministerium präziserte dann in den „Annahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik für Dorf, Land- und Nahrungswirtschaft bis zum Jahr 2000“ die Prioritäten der Landwirtschaftspolitik und der Entwicklungspolitik für ländliche Gebiete. Im Rahmen der beiden Dokumente wurden folgende Ziele definiert:

1. Effizienzsteigerung und Modernisierung landwirtschaftlicher Strukturen und Produktionsverfahren;
2. Multifunktionelle Entwicklung der ländlichen Räume
3. Förderung der Entwicklung moderner sozioökonomischer Marktinstitutionen
4. Anerkennung des Naturschutzwertes von Dörfern
5. Promotion der polnischen Nahrungsgüter im In- und Ausland

Ad 1) Effizienzsteigerung und Modernisierung landwirtschaftlicher Strukturen und Produktionsverfahren

Bei der ökonomischen Analyse von Landwirtschaftsbetrieben nahmen die die Agrarpolitik formulierenden Experten eine Einstufung vor, die ihnen erlaubte, Betriebe nach ihrer Leistungsfähigkeit einzustufen. Dabei teilte man die 1995 in Polen etwa 2 Millionen tätigen Landwirtschaftsbetriebe in:

- **dynamische Betriebe** (Höfe, die in der Lage sein werden, sich an die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen und ihren Besitzern ausreichendes Einkommen zu garantieren und somit zukünftig als effizient und EU-konkurrenzfähig gelten können)

³⁸⁰ Die Strategie wurde vom damaligen Vizepremier und Finanzminister *Grzegorz Kołodko* vorgelegt. Für nähere Informationen vgl. die Internetpräsenz des polnischen Finanzministeriums unter: www.mf.gov.pl sowie des Amtes des Komitees für Europäische Integration unter: www.ukie.gov.pl

³⁸¹ Zur Entwicklung der polnischen Agrarpolitik siehe auch Europäische Kommission: „Lage und Aussichten der Landwirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Ländern – Polen“, unter: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/peco/poland/summary/sum_de.htm

- **Stagnierende Betriebe** (Höfe, die bereits jetzt einen geringen Absatz aufweisen und deren Besitzer schon jetzt überwiegend von anderen nicht-landwirtschaftlichen Einkommen leben) und
- **schwache Betriebe** (die kein angemessenes Einkommen erbringen und aus dem Markt ausscheiden werden) ein.³⁸²

Aus der Analyse ging hervor, dass lediglich ca. 700.000 bis 800.000 Bauernhöfe (40% aller Betriebe) in die Gruppe der *dynamischen* Betriebe mit Entwicklungsperspektiven eingruppiert werden können und somit als EU-konkurrenzfähig angesehen werden können. Vor dem Hintergrund dieser Annahme wurde als Ziel für die Landwirtschaftspolitik die Vergrößerung der Anbaufläche für besonders leistungsfähige und von den Banken nach wirtschaftlichen Kriterien ausgewählte Betriebe festgelegt.³⁸³ Für rund die Hälfte aller Betriebe wurde angenommen, dass sie entweder Produktionsnischen finden oder aus dem Markt ausscheiden werden.

In diesem Zusammenhang erkannte man die Notwendigkeit, für die aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit ausscheidende Bevölkerung neue Einkommensquellen außerhalb der Landwirtschaft zu schaffen und die arbeitslosen Personen bei der Suche nach neuen Arbeitsstellen zu unterstützen. Mit dem Ziel, Unternehmungen zu fördern, die strukturelle Umwandlungen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum beschleunigen, wurde 1994 die *Agentur für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR)* gegründet. Die Unterstützung geschah meist in Form von Zuschüssen zur Verzinsung von Investitions- und Umsatzkrediten,³⁸⁴ zinslosen Krediten zur Erschaffung neuer Arbeitsplätze auf dem ländlichen Gebiet bzw. Verbesserung und Entwicklung der Infrastruktur auf Agrarmärkten oder finanzieller Hilfe für Umschulung und Erhöhung der Berufsqualifikationen der Menschen in Dörfern. Seit 2002 verfügt die Agentur über neue Hilfsinstrumente, wie beispielsweise Maßnahmen zur Unterstützung landwirtschaftlicher

³⁸² Vgl. Sas (1996), S. 159

³⁸³ Vgl. dazu: Waack, Ch.: Gibt es Alternativen zur Landwirtschaft? - Probleme und Perspektiven der ökonomischen Entwicklung peripherer Räume in Ostmitteleuropa, Vortrag auf dem Schulgeographentag in Wien in der Fachwissenschaftlichen Fachsitzung 1: „Ökonomische Transformation in den ostmitteleuropäischen EU-Erweiterungsstaaten – Probleme und Strategien“ am 23.9.2002, Wien, 2002, S. 7ff; herunterladbar auf der Homepage der Universität Wien, unter: <http://www.univie.ac.at> [i.F.z.a: Waack (2002)]

³⁸⁴ Solche Zuschüsse betragen 1994-2002 insgesamt 9,1 Mrd. PLN (ca. 2,2 Mrd. €), vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 60f

Produzentengruppen, Subventionen zu Trockenfuttermitteln, Zuschüssen für Milch der Extraklasse³⁸⁵ oder Auszahlung von Äquivalentbeträgen für Beforstung des Ackerlandes (Entschädigung für entgangene Produktion).³⁸⁶

Ad 2) Multifunktionelle Entwicklung der ländlichen Räume

Neben der Tätigkeit der *ARiMR* wurde als Ausgleich für die als nicht konkurrenzfähig gehaltenen Betriebe ein Programm zur sog. „*multifunktionalen Entwicklung*“ der ländlichen Räume aufgelegt: Ziel ist die Förderung von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft, z.B. im Bereich von Dienstleistungen, Tourismus, Handwerk und kleinen Verarbeitungsbetrieben.³⁸⁷ Dabei wird in besonderer Weise der Wert auf die Entwicklung des Unternehmertums im dörflichen Milieu (Dorferneuerung) gelegt. In diesem Rahmen werden Berufsausbildungsmaßnahmen sowie Umschulungsaktionen. Die größten Chancen werden hier im Bereich des Angebots und der Erbringung von Dienstleistungen für die Landwirtschaft gesehen, da dieser Bereich in der Vergangenheit völlig unterentwickelt war.³⁸⁸

Ad 3) Förderung der Entwicklung moderner sozioökonomischer Marktinstitutionen

Damit sich die in der Transformationsphase eingeführten marktwirtschaftlichen Beziehungen zu einer die Effizienz und Produktivität fördernden Grundlage für den Agrarsektor entwickeln, dürfen die institutionellen Erfordernisse und somit die Einrichtung moderner landwirtschaftlicher Marktinfrastrukturen nicht vernachlässigt werden. Dazu gehört die Bildung folgender Institutionen:

- Agrarbörsen und Auktionen
- Ein Großhandelssystem für landwirtschaftliche Produkte
- Zentren für Information, Analyse und Monitoring der Lebensmittelmärkte
- Zentren für Standardisierung und Qualitätskontrolle

Seit mehreren Jahren steht somit die Schaffung eines effektiven und modernen Agrarmarkts, an dem sich landwirtschaftliche Erzeuger beteiligen können, als eine der höchsten Prioritäten auf der Zielliste der polnischen Landwirtschaftspolitik. In diesem Rahmen und in

³⁸⁵ Lediglich die sog. Milch der „Extraklasse“ erfüllt in Polen die EU-Normen für Qualität.

³⁸⁶ Ausführlich zur *AriMR* vgl. Kap. 4.3.1.9 dieser Arbeit

³⁸⁷ Vgl. Waack (2002), S. 8

³⁸⁸ Auf einen Arbeitsplatz in der Landwirtschaft kommen Nach internationalen Standards vier Arbeitsplätze im zuliefernden Dienstleistungssektor. In Polen war es genau umgekehrt, Vgl. Sas (1996), S. 160

Zusammenarbeit mit der ARR gründet und fördert das Ministerium für Land- und Nahrungswirtschaft moderne Marktinstitutionen, die sich zum einen mit professioneller Organisation des Umsatzes mit Agrarprodukten und Nahrungsmitteln auf *Großmärkten* befassen und zum anderen landwirtschaftliche Erzeugergemeinschaften bilden, die mit diesen Großmärkten zusammenarbeiten.³⁸⁹

Großmärkte

Die bisher durchgeführten Maßnahmen zur Entwicklung der Großmärkte und der Warschauer Warenbörse haben zur Entstehung von fast 30 Großmärkten, die als Aktiengesellschaften funktionieren, beigetragen. Zu den Hauptaktionären der Gesellschaften gehören die Agenturen für den Agrarmarkt, für Landwirtschaftliche Immobilien, für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft, Kaufleute, Selbstverwaltungsorganisationen, landwirtschaftliche Erzeuger und andere Subjekte. Die Voraussetzung dafür, dass die Großmärkte korrekt funktionieren, ist die erfolgreiche Entwicklung von Erzeugergemeinschaften (Erzeugergruppen) sowie ihre aktive Präsenz auf Großmärkten.³⁹⁰

Erzeugergemeinschaften

Bereits 1997 gab es mehr als zwanzig Erzeugergemeinschaften, die die einzelnen Produktionszweige vertraten.³⁹¹ Die Mitglieder der Verbände werden in sektorrelevanten Fragen informiert und beraten. Die Erzeugergemeinschaften führen zudem Werbeaktionen durch und wirken bei der Formulierung der jeweiligen sektorspezifischen Politik mit.³⁹²

Am 15. September 2000 wurde vom polnischen Parlament das Gesetz über landwirtschaftliche Erzeugergemeinschaften (Produzentengruppen) und deren Verbände verabschiedet. Im Zusammenspiel mit der dazugehörenden Verordnung vom 15. März 2001 ermöglicht die Rechtsnorm eine schnellere Bildung und Entwicklung dieser Institutionen. Die Verordnung enthält ein Verzeichnis von Produkten und Produktgruppen, für die Erzeugergemeinschaften gebildet werden können sowie Bestimmungen zur minimalen Größe

³⁸⁹ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 65f

³⁹⁰ detailliert zu Großmärkten vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 66

³⁹¹ Vgl. EC (1997), S. 91

³⁹² Vgl. EC (1997), S. 92

ihrer Warenproduktion und Mitgliederzahl. Die Bildung von Erzeugergemeinschaften bietet große Vorteile für landwirtschaftliche Produzenten, von denen die wichtigsten im Folgenden aufgelistet werden:³⁹³

- Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit
- Schaffung von Partnerschaftskontakten mit anderen Marktteilnehmern;
- Verbesserung der wirtschaftlichen Ergebnisse durch:
 - o Reduzierung der Vermittlungsstellen und Übernahme eines Teils der Handelsspanne,
 - o Anpassung der Produktion an die Marktbedingungen,
 - o gemeinsame Investitionen in Produktlagerung (Aufbewahrung und Vorbereitung für den Verkauf)
 - o gemeinsame Werbung und Vermarktung.

Besonders wegen der hohen Zersplitterung der landwirtschaftlichen Betriebe gestaltet sich die Entwicklung von Erzeugergemeinschaften bis zum heutigen Tage sehr schwierig und bleibt somit auch nach dem EU-Beitritt Polens eine der Hauptaufgaben der nationalen Landwirtschaftspolitik: Wie oben erwähnt, bildet die Effektivität der Erzeugergemeinschaften sowie ihre aktive Präsenz auf den Großmärkten die Voraussetzung für die Anpassung der polnischen Großmärkte an EU-Anforderungen.

Lagerunternehmen-Institutionen

Im Rahmen der Erschaffung moderner Agrarinstitutionen wurde in Polen mit dem am 16. November 2000 verabschiedeten *Gesetz über Lagerhäuser* und über Änderungen des Zivilgesetzbuches, der Zivilprozessordnung und anderer Gesetze³⁹⁴ die Institution des *Lagerunternehmens* (auch Lagerhausunternehmen genannt) geschaffen. Auf Basis eines Lagervertrages bieten *Lagerunternehmen* die temporäre Aufbewahrung von Waren an. Zusätzlich geben Sie den Landwirten auch eine Möglichkeit, Kredite zu bekommen, wobei die eingelagerte Ware als Absicherung des aufgenommenen Kredites gilt.³⁹⁵ Somit gestalten Lagerhäuser den Warenverkehr effektiver und sicherer.

³⁹³ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003)

³⁹⁴ Vgl. Dziennik Ustaw Nr. 114, Pos. 1191 [Tagesgesetzblatt Nr. 114, Position 1191]

³⁹⁵ Bis Ende Juli 2002 wurde an 33 Subjekte eine Genehmigung zur Führung eines Lagerunternehmens erteilt, vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 66

Landwirtschaftskammern

Die Wiedereinrichtung polnischer Landwirtschaftskammern (*LWK*) wurde 1995 per Gesetz durchgeführt. Die Handlungen einer *LWK* werden auf das Gebiet der Woiwodschaft, in der sie angesiedelt ist, begrenzt und beinhalten folgende Dienste, die mit der Begutachtung von Maßnahmen oder Beteiligung an ihnen zutun haben:

- rechtliche Regelungen für die Landwirtschaft
- Erhöhung des Bildungs- und Beratungsniveaus in allen Bereichen der Agrarwirtschaft
- Förderung zusätzlicher, außerbetrieblicher Einkommensquellen für Landwirte
- Modernisierung der Landwirtschaft, mit dem Ziel der Verbesserung der Agrarstruktur und der Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur
- Entwicklung der Verarbeitung und Vermarktung der Nahrungsmittel, darunter Gründung und Entwicklung lokaler Märkte

Im Zuge der Vorbereitung der polnischen Landwirtschaft auf die EU-Mitgliedschaft arbeiteten die polnischen *LWK* mit ähnlichen Organisationen in anderen EU-Mitgliedstaaten zusammen. Die Mitarbeiter der *LWK* konnten dabei von der Teilnahme an Schulungen und Studienaufenthalten in der EU profitieren, was auch das Kennen lernen der EU-Landwirtschaft im Vorfeld der EU-Mitgliedschaft Polens förderte. Seit 1998 ist der Landesrat der Landwirtschaftskammern in Polen Mitglied des Verbandes der Europäischen Landwirtschaft (CEA).³⁹⁶

Landwirtschaftliche Beratung³⁹⁷

Je intensiver und fortgeschrittener der Anpassungsprozess der polnischen Landwirtschaft an EU-Strukturen wurde, desto größer gestaltete der Informationsbedarf über die neuen Rahmenbedingungen und Standards. Eine hohe Priorität der polnischen Agrarpolitik war und ist es aktuell, das Informationsniveau der ländlichen Bevölkerung auf hohem Niveau zu halten. Damit versucht die Regierung durch Beratung und Verbreitung von Wissen, Ängste der ländlichen Bevölkerung vor Veränderung und vor der Zukunft in der EU abzubauen und folglich die Unterstützung der Landbevölkerung für die nötigen und für die Landwirtschaft schmerzlichen Reformen und Anpassungen an die EU-Statute auf dem Lande gewinnen.

³⁹⁶ Ausführlich zum Aufbau und zur Funktionsweise polnischer *LWK* siehe Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 63f

³⁹⁷ Vgl. Ausführliche Informationen über Informations- und Beratungsdienste im Landwirtschaftsbereich sind auf der Internetseite des polnischen Ministeriums für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung unter: www.minrol.gov.pl verfügbar

Ferner ist Beratung für Zukunfts- und Investitionsplanungen der Landwirte wichtig, damit jeder Landwirt bezogen auf seinen persönlichen Situationsrahmen am besten vom Einbezug der polnischen Landwirtschaft in die *GAP* profitieren kann.

Somit hat der Staat auf der Woiwodschafts- und Landesebene zwei Strukturen von *kostenlosen* Informations- und Beratungsdiensten aufgebaut. Jede Woiwodschaft verfügt über ein eigenes Beratungszentrum. Das *Landesberatungszentrum für Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums* (Krajowe Centra Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (KCD))³⁹⁸ hat zwei Geschäftsstellen und sieben regionale Zentren. Die Aufgaben der staatlichen Beratung erstrecken sich vor allem auf folgende Bereiche:³⁹⁹

- Hilfe bei der landwirtschaftlichen Produktion und bei der Organisation landwirtschaftlicher Betriebe mit Berücksichtigung des hohen Qualitätsstandards und der Anforderungen des Umweltschutzes
- Hilfe bei der Entwicklung und Umsetzung lokaler und regionaler Entwicklungsprogramme für die ländlichen Gebiete, insbesondere wenn dadurch neue Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft geschaffen werden
- Teilnahme an der Vorbereitung der polnischen Ernährungswirtschaft auf die Qualitätsrechtlichen und organisatorischen Standards der EU
- Verbreitung von Informationen über verschiedene Formen von Beitritts Hilfen, sowie Bedingungen für ihre effektive Nutzung
- Zusammenarbeit mit Forschungs- und Entwicklungsstellen bei der Implementierung und Verbreitung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse in der landwirtschaftlichen Praxis
- Zusammenarbeit mit Zentren für praktische Bildung und landwirtschaftlichen Weiterbildungszentren und Agrarschulen
- Teilnahme an der Fortbildung von Lehrern, die sich mit Beratung und Bildung im ländlichen Raum befassen
- Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern bei Fortbildungs- und Beratungsmaßnahmen für Mitarbeiter der Beratungsstellen, Lehrer an Agrarschulen, Landwirte und Landbewohner.

Das Landesberatungszentrum arbeitete im Zuge der Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft eng mit der Agentur für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft zusammen. Dabei beauftragt die Agentur das Landesberatungszentrum mit der

³⁹⁸ Vgl. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa w Polsce w Aspekcie Integracji z Unią Europejską, Warszawa 2003 [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: Landwirtschaft und der Nahrungsmittelsektor in Polen vor dem Hintergrund der Integration mit der Europäischen Union (2003), S. 64 [i.F.z.a: Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003a)]

³⁹⁹ Vgl. ebenda, S. 64ff

Begutachtung technischer und wirtschaftlicher Projekte, für die ein Antrag auf finanzielle Hilfe im Rahmen des SAPARD-Programms gestellt wurde. Die gerade beschriebene Zusammenarbeit wird nach dem EU-Beitritt Polens fortgesetzt, wobei die Aufträge nicht mehr im Rahmen von Vorbeitrittsinstrumenten, sondern im Zuge der Begutachtung der Voraussetzungen für die Förderung von Projekten aus den Struktur- und Agrarfonds der EU erteilt werden

Die landwirtschaftlichen Beratungsteams wurden im Rahmen von *Twinning-Verträgen* speziellen Schulungen unterzogen, damit die Beratungsgrundsätze mit den EU-Standards übereinstimmen. Insbesondere müssen die für die Arbeit mit Landwirten notwendige Methodik beherrscht und Kenntnisse von EDV-Hardware vorhanden sein, um auch Fernschulungen durchführen zu können.

Ferner konnte im Rahmen der *Strategie für Polen* von 1994 zunehmend die Gründung von Bauernverbänden beobachtet werden, die den Landwirten Hilfestellungen bei Vorhaben und Interessensvertretungen leisteten und eine immer bedeutendere Rolle bei der Formulierung und Umsetzung der Agrarpolitik spielen.⁴⁰⁰

Mit dem sog. *Weißbuch von Cannes* von 1995 wurden die inhaltlichen Leitlinien für die Angleichungsprozesse der polnischen Land- und Lebensmittelsektor ergänzt. Das Weißbuch formulierte Richtlinien für die Integration Polens mit dem Europäischen Binnenmarkt und gab auch für die Landwirtschaft alle zu übernehmenden Rechtsnormen des *acquis* vor. Die Ausführungen des Weißbuchs zur Landwirtschaft behandelten an die 1000 sich auf den freien Warenverkehr beziehenden Maßnahmen, von denen 200 als Schlüsselmaßnahmen gelten. Diese Maßnahmen der Stufe I werden in zwei Gruppen unterteilt: 1) *Veterinärwesen, Pflanzengesundheit und Tierernährung* und 2) *Agrarmarktbezogene Maßnahmen*.⁴⁰¹

⁴⁰⁰ Vgl. EC (1997), S. 91

⁴⁰¹ Das Kap. 5.8 liefert detaillierte Darstellung der Inhalte des Weißbuchs von Cannes zu den für diese Arbeit interessanten Integrationssektoren „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“

Die Europäische Kommission stellte in ihrem *Avis* 1997 fest, dass Polen zwar bei der Übernahme der im Weißbuch genannten Maßnahmen „gut vorangekommen“ war, dass allerdings die Übernahme des gesamten *acquis* noch beträchtlicher Anstrengungen bedürfen würde. Nach Ansicht der Kommission betraf dies vor allem folgende Bereiche⁴⁰²:

- *Aufstellung einer kohärenten Strukturpolitik und ländlicher Entwicklungspolitik, um die agrarstrukturbedingten Probleme Polens anzugehen;*
- *Durchführung und Durchsetzung der veterinär- und pflanzenschutzrechtlichen Vorschriften sowie Modernisierung und Ausbau der Betriebe auf EU-Standard; dies war besonders in Bezug auf die Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zum Schutz der EU-Außengrenze von besonderer Wichtigkeit;*
- *Stärkung der Verwaltungsstruktur, damit die Verwaltung über die notwendigen Kapazitäten zur Durchführung und Durchsetzung der GAP-Instrumente verfügt;*
- *Eine weiterreichende Umstrukturierung der Nahrungsmittelindustrie zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit.*

Die Fortschritte des Jahres 1997 in der Rechtsangleichung Polens an die Normen der EU wurden von der Kommission in ihrem regelmäßigen Bericht 1998 gewürdigt.⁴⁰³ Die Neuorganisation des Ministeriums für Landwirtschaft und Ernährung im Rahmen der Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungsstrukturen erlaubte die Schaffung der für die Anwendung und Durchsetzung der Politikinstrumente der *GAP* in Polen verantwortlichen institutionellen Kapazitäten. Ebenfalls positiv würdigte die Kommission die Entwicklungen in der Lebensmittelindustrie Polens, die sich den EG-Standards näherte und immer rentabler produzierte. Eine Vergrößerung der Agrarkreditmöglichkeiten wurde durch die Zustimmung der Regierung zur Umstrukturierung und Privatisierung der Bank für Ernährungswirtschaft erreicht.

In ihren Schlussfolgerungen stellte die Kommission allerdings fest, dass trotz großer Anstrengungen die bisherigen politischen Maßnahmen Polens für eine ländliche Entwicklung bei weitem nicht den Anforderungen entsprachen, die im Rahmen der Beitrittsvorbereitung an Polen gestellt würden. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der Lebensmittelindustrie und die Angleichung im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich an EU-Standards wurden als

⁴⁰² Vgl. EC (1997), S. 96

⁴⁰³ Im Dezember 1997 trat in Polen das neue *Veterinärkontrollgesetz* in Kraft und bildete die Grundlage für die Anwendung und Durchsetzung veterinärärztlicher Vorschriften. In diesem Rahmen wurde eine staatliche veterinärärztliche Aufsichtsbehörde eingeführt. Es wurden ferner Gesetze über Tierhaltung, Tierzucht und Tierschutz sowie Rechtsvorschriften zur Modernisierung von Schlachthöfen und Molkereien verabschiedet. Vgl. Europäische Kommission (1998), S. 36f

höchste Priorität der Vorbeitrittszeit bezeichnet. Große Anstrengungen seien auch noch bei der Schaffung von Marktorganisationen, Stärkung der Verwaltungskapazität⁴⁰⁴ und im Veterinärbereich auf zentralistischer Ebene nötig.⁴⁰⁵

Im Zuge der Stärkung der von der Kommission kritisierten Verwaltungsstruktur nach den Leitlinien der EU-Regionalpolitik wurde Kraft des Beschlusses des Ministerrates vom 22. September 1998 auf Ministerialebene das *Komitee für Regionalpolitik und für nachhaltige Entwicklung* berufen. Das Komitee hat eine beratende Funktion bei allen Angelegenheiten, die mit der Realisierung der Regional- und Strukturpolitik zutun haben.

4.3.1.4 Nationale Integrationsstrategie (NSI) 1997

In 1997 wurde die *Nationale Integrationsstrategie Polens (NSI)* angenommen. Die Strategie definierte den Prozess der Erlangung der EU-Mitgliedschaft und bestimmte Aufgaben für die Zeit unmittelbar nach dem EU-Beitritt Polens. Das Dokument systematisierte ferner die bisherigen Integrationshandlungen, skizzierte die Prioritäten für die Anpassungsprozesse und benannte die sich für Polen ergebenden Herausforderungen der Integration. Am 03. Juni 1997 nahm der Ministerrat Polens den Zeitplan für die Implementierungsmaßnahmen der *NSI*⁴⁰⁶ an.

Die von der Nationalen Integrationsstrategie für den Bereich „*Landwirtschaft*“ festgelegten Integrationsleitlinien hatten zum Ziel, die Effektivität und die Konkurrenzfähigkeit der polnischen Landwirtschaft auf dem Agrarmarkt der Union zu steigern.⁴⁰⁷ Die *NSI* war somit richtungweisend für die Formulierung der „*Mittelfristigen Strategie für die Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete*“ von 1998 und der daraus resultierenden „*Kohärenten Strukturpolitik für 1999 bis 2006*“.⁴⁰⁸ Bevor das Kap. 4.3.1.7 die Inhalte der einzelnen Strategien und Strukturpolitiken Polens für die Landwirtschaft erörtern wird, werden im weiteren Verlauf dieses Kapitels die dafür in der *NSI* formulierten grundlegenden Leitlinien dargestellt.

⁴⁰⁴ Vorbereitung der Verwaltung auf die Durchführung und Durchsetzung der GAP-Instrumente (Verteilung der Finanzmittel und Kontrolle ihrer Nutzung auf zentraler und regionaler Ebene).

⁴⁰⁵ Vgl. Europäische Kommission (1998), S. 37

⁴⁰⁶ Vgl. Rada Ministrów RP: Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji, Warschau, 01. Juni 1997 [Ministerrat Polens: Zeitplan der Implementierungsmaßnahmen der Nationalen Integrationsstrategie] [i.F.z.a: Ministerrat Polens (1997)]

⁴⁰⁷ Vgl. NSI (1997), S. 40.

⁴⁰⁸ Vgl. Kap. 4.3.1.7 dieser Arbeit.

Die *NSI* ebnete den Weg für zahlreiche Anpassungsprogramme der polnischen Landwirtschaft und definierte die diese Programme flankierenden Unterstützungsmaßnahmen. Die wichtigsten richtungweisenden Bestimmungen der *NSI* in Bezug auf die Vorbereitung der polnischen Landwirtschaft auf den EU-Beitritt Polens werden im Folgenden überblicksartig vorgestellt:

- Beschleunigung des Modernisierungsprozesses der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete sowie Unterstützung der Modernisierung durch das Staatsbudget, Kredite und Spezialfonds sowie EU-Hilfsprogramme;
- Realisierung von zwei simultan ablaufenden Prozessen im Bereich der Strukturanpassungen:
 - o Auf eine Verbesserung der Agrarstruktur sowie der sozio-beruflicher Struktur und auf Steigerung der Konkurrenzfähigkeit ausgerichtete Modernisierung der Landwirtschaft
 - o Multifunktionale Entwicklung ländlicher Gebiete, die einen stetigen Abfluss der Landwirtschaftsbevölkerung aus landwirtschaftlichen Berufen in Beschäftigungen außerhalb der Landwirtschaft ermöglicht; Unterstützung alternativer Verdienstmöglichkeiten bei einer gleichzeitigen intensiven Entwicklung der technisch-gesellschaftlichen Infrastruktur auf dem Land
- Aufbau einer modernen institutionellen Infrastruktur für den Agrarmarkt (Messen, Großmärkte, Informationssysteme, Exportförderung etc.) und die Entwicklung der dafür notwendigen Produzentenorganisationen (Erzeugergruppen, Marketinggruppen etc.)
- Schaffung der Voraussetzungen für den größtmöglichen Zugang zu den Strukturfonds der EU, für die Absorbtionsfähigkeit und effektive Nutzung dieser Mittel in Polen. In diesem Rahmen schrieb die *NSI* vor, dass
 - o für die notwendige Fähigkeit Polens zur Kofinanzierung der aus den Strukturfonds geförderten Projekte gesorgt werden müsse (Deckung des eigenen Anteils an den Gesamtkosten des Projekts durch das zentrale Staatsbudget, regionale und lokale Budgets sowie aus privaten Mitteln).
 - o zu den EU-Ländern analoge Programme für die Regionalentwicklung in Polen entwickelt werden müssen, was die Ausarbeitung neuer und auf Polen bezogener Entwicklungsziele und die Definition geographischer Regionen, die besonders förderungswürdig sind, implizierte.
 - o basierend auf Lageanalysen in der Landwirtschaft und im landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt detaillierte und integrierte Handlungspläne entwickelt werden müssen.

- Aufbau, Modernisierung und Reorganisation agrarischer Verwaltungsstrukturen, um die sich aus der Teilnahme an der *GAP* ergebende Komplexität der Prozeduren zu bewältigen (z.B. Überwachung des Handels; Monitoring der Produktionsprozesse und des in Landwirtschaftsbetrieben geführten Rechnungswesens durch die Mitarbeiter der zentralen und lokalen Administration). Die Maßnahmen betreffen Institutionen wie das Landwirtschaftsministerium, regionale und kommunale Institutionen mit Interventionscharakter, Zollämter und Ämter für Veterinärkontrollen, Produzentengruppen etc.
- Aufbau von Repräsentationsstellen und Interessensvertretungen polnischer Landwirtschaft in EU-Foren
- Vollständige Rechtsangleichung im Agrarbereich. Besonders wichtig sind hier die Normen im Veterinär- und Sanitärbereich, Tiergesundheit und -sicherheit, Lebensmittelkontrollen und -qualität
- Beschleunigung der Integration Polens in die EU durch das Drängen der Politik auf die Ausweitung des Zugangs polnischer Exporte zu den EU-Märkten sowie auf eine größtmögliche Beteiligung Polens an den EU-Vorbeitragsinstrumenten zur Unterstützung der Integration.
- Nutzung der Vorbeitragszeit zur ausreichenden Vorbereitung der polnischen Landwirtschaft, um folgende potentielle Gefahren und bestehende Problemfelder der EU-Integration zu vermeiden und abzuwenden:
 - Störungen des Preissystems für landwirtschaftliche und Lebensmittelprodukte, die aufgrund des hohen Grads an Allokation öffentlicher Mittel in die Preisstützung und wegen der Anwendung von Instrumenten zur Regulierung des Angebots entstehen
 - Reaktionsunfähigkeit (oder zu späte und nicht ausreichend effektive Reaktion) polnischer Unternehmen auf die sich aus der Integration/Mitgliedschaft ergebenden neuen Konkurrenzverhältnisse, was in Folge zum Verlust von Marktanteilen im In- und Ausland führt
 - Entstehung von Budgetverlusten als Konsequenz ineffektiver Fiskalkontrollen
 - Ungünstige Position polnischer Lebensmittelprodukte auf dem EU-Markt, die durch den Mangel moderner Marketingmethoden und -konzepte entstehen
 - Schwäche des Kreditsystems für die Landwirtschaft und ländliche Gebiete, was die für die Strukturanpassungen nötige Finanzunterstützung nicht im ausreichenden Maße erlaubt

- Niedrige Effektivität der für die Vorbereitung der Programme und Verwaltung der Strukturfonds zuständigen Institutionen, was zur schlechten Ausnutzung der Mittel und damit zur Benachteiligung schwächerer sozialer Gruppen und entwicklungsbedürftiger Regionen in Polen führen könnte

Die hier überblicksartig beschriebenen Leitlinien der *NSI* für die Vorbereitung Polens auf seine Mitgliedschaft in der EU fanden Berücksichtigung bei der Formulierung der *Mittelfristigen Strategie für die Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete* sowie bei der Erstellung der *Nationalen Politik für die Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete (Kohärente Strukturpolitik [...] für die Jahre 1999-2006)* und der dazu gehörigen Ausführungsprogramme. Die folgenden Kapitel stellen die Inhalte dieser Strategien der polnischen Agrarpolitik im Lichte der Beitrittsvorbereitung Polens vor.

4.3.1.5 Nationales Programm zur Übernahme des *acquis* – (NPPC) - Mittelfristige Strategie für die Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete

Als Instrument zur Realisierung und Koordination der in der Beitrittspartnerschaft festgelegten Ziele wurde im April 1998 von der polnischen Regierung das *Nationale Programm zur Übernahme des *acquis* (NPPC)* vorgelegt.⁴⁰⁹ Das polnische Dokument setzte die Richtungen und den Zeitplan der Realisierung der Anpassungsmaßnahmen in allen Integrationsbereichen bis 2002 fest, so auch für die *Landwirtschaft*. Dabei berücksichtigte der *NPPC* die programmatischen Annahmen der polnischen Regierung, die im *Avis* der Kommission enthaltenen Empfehlungen, die in der Beitrittspartnerschaft fixierten Prioritäten sowie Bestandteile früherer Anpassungsprogramme an den *acquis*.

Im Abschnitt des *NPPC*, der die Landwirtschaft behandelte, wurde eine *mittelfristige Strategie für die Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete* definiert.⁴¹⁰ In vielen Punkten der Mittelfristigen Strategie wurden die Ziele und vorgegebene Richtungen der oben

⁴⁰⁹ Vgl. Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (*NPPC*) vom 19. April 1998, in: Monitor Integracji Europejskiej, Nr. 19, Warschau, 1998, S.19-63 [i.F.z.a: *NPPC* (1998)] [

⁴¹⁰ Die Europäische Kommission kommentierte die Annahme der mittelfristigen Strategie für die landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung als „*einen ersten Schritt bei der Formulierung einer zusammenhängenden Struktur- und Entwicklungspolitik für die ländlichen Gebiete*“. Vgl. Europäische Kommission (1998), S. 36

vorgestellten „*Strategie für Polen*“ übernommen und weiterentwickelt.⁴¹¹ Unter Bezugnahme auf den Art. 77 des *Europa-Abkommens* wurde als mittelfristige Priorität der polnischen Agrarpolitik die Restrukturierung und Modernisierung der polnischen Landwirtschaft und seiner Umgebung sowie die Verbesserung seiner Konkurrenzfähigkeit definiert.⁴¹² Basierend auf den langfristigen Aufgaben der *polnischen Agrarpolitik*, Vorgaben des *Europa-Abkommens* und des *Avis* der Kommission zum Beitrittsantrag Polens sah das *NPPC* drei folgende Prioritäten für die Anpassung Polens an die EU:

1. Vorbereitung und Umsetzung eines Programms für die *Nationale Entwicklungspolitik der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete* im Rahmen der Strukturpolitik Polens;⁴¹³
2. Sicherstellung den EU-Standards entsprechender phyto-sanitärer und veterinärer Schutzmaßnahmen auf zukünftigen Außengrenzen der EU.
3. Anpassung des Milch- und Fleischsektors an die EU-Standards.

Ad 1) Vorbereitung und Umsetzung eines Programms für die *Nationale Entwicklungspolitik der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete* im Rahmen der Strukturpolitik Polens

Neben der Förderung einer beschleunigten Strukturanpassung und Eingliederung der ländlichen Gebiete in die in der EU vorhandenen Strukturen sollte im Rahmen des *NPPC* das polnische Recht in seinem vollen Umfang an die Strukturpolitik der EU (darin auch an die Politik der Entwicklung ländlicher Gebiete) angepasst werden. Die dafür nötigen institutionellen Einrichtungen sollten geschaffen und ein Programm zur strukturellen Veränderung in der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete erstellt werden. Die bisherigen im Rahmen der „*Strategie für Polen*“ begonnenen Maßnahmen sollten fortgesetzt und neue Maßnahmen zur Verbesserung der technischen und marktwirtschaftlichen Infrastruktur sowie des Umweltschutzes gestartet werden. Das Programm wurde in der gesamten Vorbeitrittszeit realisiert und sah Maßnahmen hinsichtlich:

⁴¹¹ Zum Nationalen Programm für die Übernahme des Gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich der Landwirtschaft siehe auch: Centrum Informacji Europejskiej [Hrsg.]: Fiszka Informacyjna: Rolnictwo – Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (*NPPC*) (herunterladbar auf der Internetseite des Europäischen Informationszentrums, unter: www.cie.gov.pl)

⁴¹² Hier beruft sich die *NPPC* vor allem auf den Art. 77 des *Europa-Abkommens* (Bereich Landwirtschaft der Agrar- und Nahrungsmittelsektor), in dem detaillierte Restrukturierungs- und Modernisierungsmaßnahmen definiert werden, Vgl. *NPPC* (1998), S. 47 sowie Kap. 5.4 dieser Arbeit zum *Europa-Abkommen* zwischen Polen und der EU.

⁴¹³ Das Programm wurde im Juli 1998 verabschiedet.

- der Struktur von Landwirtschaftsbetrieben,
- der Beschäftigung in der Landwirtschaft,
- der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur in Bezug auf die Bedürfnisse des Marktes und der Weiterverarbeitungsindustrie, der Qualität der Rohstoffe und der Produktionskosten,
- der Hilfe an Betriebe in schwerer Produktionslage,
- der Erzeugergemeinschaften und Marketinggruppen,
- der Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten außerhalb der Landwirtschaft,
- der technischen und gesellschaftlichen Struktur der Dörfer,

vor. Um die obigen Aufgaben zu realisieren führte der *NPPC* Instrumente *sozialer* Art (frühere Renten, Unterstützungen u.ä.), *edukativer* Art (Weiterbildung, Umschulungen, System von Stipendien etc.) sowie *ökonomischer* Art (Mitfinanzierung der landwirtschaftlichen Niederlassung, von Grundkäufen, Modernisierungsinvestitionen, der Einführung neuer Technologien, des biologischen Fortschritts, des Baus und Ausbaus von nichtlandwirtschaftlichen Betrieben in ländlichen Gebieten, der Einführung von landwirtschaftlichem Rechnungswesen etc.) ein.⁴¹⁴

Ad 2) Sicherstellung den EU-Standards entsprechender phyto-sanitärer und veterinärer Schutzmaßnahmen auf zukünftigen Außengrenzen der EU.

Das Programm betraf die Grenzen zu Russland, Litauen, Weissrussland, Ukraine und Slowakei. Es sollten die polnischen phyto-sanitären und veterinären Vorschriften vollständig an die EU-Vorschriften angepasst und Voraussetzungen für die nötigen Kontrollen an den Grenzen geschaffen werden.⁴¹⁵ Die Realisierung des Programms war für die gesamte Vorbeitrittszeit vorgesehen.

Ad 3) Anpassung des Milch- und Fleischsektors an die EU-Standards

Das Ziel des Programms für den Milchsektor war es, durch präferentielle und Hilfsmaßnahmen,⁴¹⁶ die Anhebung der Qualität sowie Verbesserung der hygienischen und sanitären Parameter zu erreichen, so dass EU-Standards noch *vor* dem offiziellen Beitritts-

⁴¹⁴ Vgl. *NPPC* (1998), S. 48f

⁴¹⁵ In diesem Rahmen sollten beispielsweise moderne Grenzlaboratorien eingerichtet, Personalschulungen durchgeführt und die Grenzkontrollposten miteinander vernetzt werden. Vgl. *NPPC* (1998), S. 49, Punkt 2)

⁴¹⁶ z.B. Präferenzkredite oder Finanzunterstützung für Betriebe, die die besten Werte erreichen oder technische Angleichungen an die EU-Standards durchführen, vgl. *NPPC* (1998), S. 49

termin umgesetzt werden könnten. Im Bereich des Fleischsektors sah das Programm die Förderung der Einführung von Kontroll- und Monitoringsystemen in Schlachthöfen und Verarbeitungsbetrieben, Registrierungs- und Identifikationssystemen für Tiere sowie eines den EU-Standards entsprechenden Klassifizierungssystems von Tieren nach ihrer Schlachtung.⁴¹⁷

Die Europäische Kommission kritisierte in ihrem regelmäßigen Bericht des Jahres 1998 die Tatsache, dass die oben vorgestellte neue Strategie der polnischen Regierung für die Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete noch keine Entsprechung in höheren Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung gefunden hatte. Mit 584 Mio. ECU gab die Regierung in 1998 sogar um 106 Mio. ECU weniger für Programme zur Umstrukturierung und Modernisierung aus, als im Jahr davor. Die sehr schlechte soziale Absicherung der Landbevölkerung in Polen zwang die Regierung, dreimal soviel für landwirtschaftliche Renten auszugeben als für die Umstrukturierung der Landwirtschaft.⁴¹⁸

Im Zusammenhang mit der neuen mittelfristigen Strategie des *NPPC* für die Entwicklung der Landwirtschaft und Umstrukturierung der ländlichen Gebiete muss beachtet werden, dass die Strukturreformpolitik im Rahmen der Vorbereitung Polens auf den EU-Beitritt lange Zeit von der starken Agrarlobby blockiert wurde. Neben dem Verlust von Subventionen und den Zusammenbruch der traditionellen Agrarstrukturen befürchteten die strukturkonservativen und der EU gegenüber feindlich eingestellten Bauernpolitiker auch den Verlust von Macht und Einfluss auf dem Lande.

Schwierig gestaltete sich somit auch die Durchsetzung des Programms der Massenprivatisierung („*Große Privatisierung*“), das letztendlich erst ab Oktober 1994 in einer abgespeckten Form und mit großen Zugeständnissen an die Bauernpartei durchgeführt werden konnte.⁴¹⁹ Im Zusammenhang mit den während der Transitionszeit erlittenen und auch durch die EU-Anpassung verursachten Einkommenseinbußen stieg zudem die Ablehnung der polnischen Landwirte zum Beitritt in die EU kontinuierlich an.⁴²⁰

⁴¹⁷ Vgl. *NPPC* (1998), S. 49 Punkt 3

⁴¹⁸ Vgl. Europäische Kommission (1998), S. 36

⁴¹⁹ Vgl. Bingen, D.: Bilanz nach zwölf Monaten Regierung Pawlak: Polen zwischen Reform und Restauration, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 63, Köln, 1994, S. 18

⁴²⁰ Zum deutlichen Ausdruck brachte die ländliche Bevölkerung ihre Unzufriedenheit über ihre gegenwärtige und die zu erwartende Situation, indem sie der nationalistischen Gruppierung „Selbstverteidigung“ unter ihrem populistischen Anführer *Andrzej Lepper* bei den Parlamentswahlen im September 2001 einen Stimmenanteil von

Wie im Kap. 4.1.4 ausführlich dargestellt, klaffte im Jahre 1998 die Preisschere zwischen den Input- und Outputpreisen im Agrarsektor immer weiter auseinander und drückte das Einkommensniveau der Landwirte zunehmend nach unten.⁴²¹ Als Folge riefen die Bauernverbände zu landesweiten Protesten auf. Am 11. Juli 1998 legten Tausende von Bauern den Warschauer Innenstadtverkehr lahm. Der Protest richtete sich gegen Agrarimporte aus der EU sowie gegen den von der EU im Dezember 1997 verhängten Milchimportstopp.⁴²² Ferner forderten die Bauern Mindestankaufpreise für bestimmte Agrarprodukte und verlangten ein Treffen mit Finanzminister *Leszek Balcerowicz*. Daraufhin versprach die Regierung, die Vertreter der Bauernverbände regelmäßig in die Gestaltung von Agrarreformen zu involvieren.⁴²³

Weitere Demonstrationen und Proteste von polnischen Bauern fanden im August 1998 statt, als im ganzen Land 58 Straßenblockaden errichtet wurden. Die Landwirte forderten höhere Ankaufpreise für Getreide und ein Verbot von Getreideimporten, v.a. von Billiggetreide aus den USA, Ungarn⁴²⁴, der Slowakei und Rumänien. Als Entgegenkommen kündigte die Regierung den staatlichen Ankauf von Getreidevorräten auf dem Vorjahresniveau an, lehnte ein Einfuhrverbot jedoch strikt ab.⁴²⁵

Angesichts der oben dargestellten Spannungen litt die Durchführung langfristiger Umstrukturierungsprogramme unter einer *Agrarpolitik der kurzfristigen Maßnahmen*.⁴²⁶ Die Regierung sah sich veranlasst, erst einmal der Verschlechterung der *Terms of Trade* auf dem Agrarmarkt

10% bescherte. Ausführlich zu den Wahlergebnissen vgl. Freudenstein, R.: Die Ergebnisse der Parlamentswahlen in Polen vom 23. September 2001, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), Länderbericht Polen vom 25. September 2001, einsehbar auf der Internetseite der KAS, unter: www.kas.de

⁴²¹ Die überschüssigen Erzeugnisse in der Landwirtschaft einerseits, die im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Krise in Russland nicht exportiert werden konnten, und die steigenden Importe von in der EU stark subventionierten Agrargütern ließen bei steigenden Preisen für landwirtschaftliche Betriebsmittel die Marktpreise drastisch fallen, vgl. Europäische Kommission (1998), S. 43

⁴²² Wegen mangelnder Hygiene und technischer Mängel in polnischen Milchbetrieben untersagte die EU Anfang Dezember 1997 Milchimporte aus Polen. Stichproben der EU hätten erwiesen, dass die Hälfte der polnischen Betriebe EU-Standards nicht genügten, so der Sprecher des Agrarkommissars, vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 02.12.1997, S. 280. Auf polnischer Seite wurden die offiziellen Begründungen für jegliche Begrenzungen des Zugangs zu den EU-Märkten mit Skepsis empfangen und lediglich als Vorwände interpretiert. Vgl. MOZ vom 04. März 1998, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 04.03.1998, S. 287

⁴²³ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 11.07.1998, S. 299

⁴²⁴ Ungarischer Weizen war zu der Zeit um die Hälfte billiger als der polnische.

⁴²⁵ Vgl. Märkische Oderzeitung sowie *Gazeta Wyborcza* vom 05.08.1998, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 05.08.1998, S. 301

⁴²⁶ Vgl. Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 1999, Abschnitt Nr. 3.4 über Landwirtschaft, S. 43 [i.F.z.a: Europäische Kommission (1999)]

entgegenzuwirken, um die sozioökonomische Lage in der Landwirtschaft zu entspannen. Dies fand sowohl in der Erweiterung des Interventionspreissystems (z.B. Anhebung der Mindeststützpreise), als auch in verstärkter Protektion des Agrarmarktes vor ausländischer Konkurrenz (Erhöhung der Zollsätze auf EU-Produkte) seinen Ausdruck. Erst mit der Formulierung des sog. „*Paktes für die Landwirtschaft und ländliche Gebiete*“⁴²⁷ ließen sich die aufgebracht Bauern zum Abbau der Straßenblockaden und zum Rückzug aus der Hauptstadt überreden. Der Hintergrund und die Inhalte des Paktes vom Juli 1999 werden im Folgenden näher dargestellt.

4.3.1.6 Pakt für die Landwirtschaft

Hintergrund

Im Jahre 1999 fand die Fortsetzung der weiter oben einleitend dargestellten Demonstrationen und Bauernprotesten aus dem Jahr 1998 statt. Am 23.01.1999 blockierten etwa 3000 Bauern die Zollabfertigung in Świecko und forderten von der Regierung Subventionen für Agrarerzeugnisse und eine Einschränkung landwirtschaftlicher Importe bzw. Zollerhöhungen. Zum Boykott aufgerufen hatten die *Bauernselbstverteidigung*, *Solidarność der Privatbauern* und die sog. *Bauernzirkel*. Drei Tage später wurden in 12 Woiwodschaften und etwa 90 Orten von etwa 4000 Bauern Straßenblockaden durchgeführt, wobei es mancherorts zu Zusammenstößen mit der Polizei kam. *Andrzej Lepper*, Chef der *Bauernselbstverteidigung*, sprach vom *Beginn des Bauernaufstandes*.⁴²⁸

Nach siebentägigen Protesten der Bauern nahm die Regierung Gespräche mit Vertretern der Landwirte auf und zog zum ersten Mal *Andrzej Lepper*, der bisher als Verhandlungspartner abgelehnt wurde, hinzu. Die Regierung beschloss, zur Stabilisierung des Marktes kurzfristig Schweinefleisch anzukaufen, bei den sonstigen Forderungen der Landwirte (Protektionistische Maßnahmen vor Importen aus dem Ausland) konnte kein Konsens aufgestellt werden.⁴²⁹ Die Proteste und Straßenblockaden dauerten somit an und weiteten sich in Februar

⁴²⁷ Der „*Pakt für die Landwirtschaft*“ wird im Kap. 4.3.1.6 dieser Arbeit detailliert beschrieben.

⁴²⁸ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 23. und 26. 01.1999, S. 316

⁴²⁹ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 29.01.1999, S. 317

1999 auf mittlerweile 450 Straßen in Polen aus. Die Bauern forderten Verhandlungen mit der Regierung, die wiederum keine Gespräche führen wollte, solange die Blockaden andauerten und sogar die Anwendung von Gewalt ankündigte, wenn sich dies als unumgänglich erweisen sollte.⁴³⁰

Es kam schließlich zu einem Treffen der Bauernvertreter mit der Regierung, als sich die Organisatoren des Protestes bereit erklärten, bei Beginn von Gesprächen die Blockaden aufzuheben. Am 09.02.1999 wurde eine *vorläufige Übereinkunft* erzielt, in der höhere Ankaufpreise für Schweinefleisch, eine Erhöhung der Landwirtschaftskredite und ein Terminplan für weitere Verhandlungen vereinbart wurden. Die *Bauernzirkel* sowie *Solidarność* werteten die Zugeständnisse der Regierung als Erfolg. *Andrzej Lepper* rief dagegen zur Fortsetzung der Demonstrationen auf, womit er eine Spaltung der Protestierenden erzeugte.⁴³¹

Dem Aufruf *Leppers* folgten mehrere Tausend Bauern aus den Reihen der *Selbstverteidigung* und legten am 18. März 1999 den Verkehr im Zentrum Warschaws lahm. Immer mehr Bauern strömten nach Warschau und am 22.03.1999 waren es bereits mehrere Zehntausend Landwirte, die in der Hauptstadt gegen die Agrarpolitik der Regierung protestierten. Es wurde vor allem die Subventionspolitik der EU und die Politik von Finanzminister *Balcerowicz* kritisiert.⁴³² Um die Strassen der Hauptstadt wieder befahrbar zu gestalten musste dringend eine die Bauerninteressen zufrieden stellende Lösung gefunden werden.

Der Pakt⁴³³

Während der Proteste hatte der damalige Vorsitzende der NSZZ „*Solidarność*“, *Marian Krzaklewski*, vorgeschlagen, neben einer sofortigen Lösung mit kurzfristigem Charakter auch eine weit in die Zukunft greifende Strategie zur Lösung der Probleme der Landwirtschaft und

⁴³⁰ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 04.02.1999, S. 317

⁴³¹ Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 09.02.1999, S. 317

⁴³² Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung und Süddeutsche Zeitung 22.03.1999, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 22.03.1999, S. 320

⁴³³ Die folgenden Ausführungen basieren auf folgenden Quellen: Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych: „Pakt dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich“, unter: <http://www.kolkarolnicze.pl/dzialy.php?aid=21> [Landesverband der Landwirte, der Landwirtschaftszirkel und -organisationen: Pakt für die Landwirtschaft und für Ländliche Gebiete]; Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej: „Pakt dla Rolnictwa i obszarów wiejskich“, unter: www.mpips.gov.pl/wydruk.php?nr=576 [Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik der RP: Pakt für die Landwirtschaft und für Ländliche Gebiete]; UKIE: Co reguluje Pakt dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich?, Warschau 24.01.2003, unter: www1.ukie.gov.pl [UKIE: Was reguliert der Pakt für die Landwirtschaft und für Ländliche Gebiete?]; Internetseite der AWRSP, unter: www.awrsp.gov.pl.

ländlicher Gebiete zu entwerfen. Der Terminus „*Pakt für die Landwirtschaft*“ wurde somit geboren, durch den die Idee eines *Gesellschaftsvertrages mit der Regierung* ausgedrückt werden sollte. Das durch den Ministerpräsidenten *Jerzy Buzek* einberufene *Regierungsteam für Landwirtschaft* erarbeitete Richtlinien und Grundannahmen, auf deren Basis die Entstehung eines Dokuments mit dem Titel „*Pakt für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum*“ möglich wurde.

Das durch die Regierung im Juli 1999 angenommene Dokument wurde zum Ausgangspunkt für die Diskussion mit den Sozialpartnern. Bis zum April 2000 fanden in 15 Woiwodschaften Treffen zu dem Thema „*Die Stellung und die Rolle des Dorfes und der Landwirtschaft in den Strategien zur Entwicklung der Woiwodschaften*“ statt. An den Gesprächen nahmen Regierungsvertreter, Sozialpartner, Woiwoden und Verwaltungen von Woiwodschaften teil. Im Ergebnis nahm die Regierung im September 2000 das Dokument „*Pakt für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum. Information für den Ministerrat*“ an.

Der „Pakt“ wurde mit dem Ziel geschlossen, die strukturellen Probleme der Dörfer, die aus ihrem Entwicklungsrückstand gegenüber den Städten resultieren, anzugehen und durch langfristig ausgerichtete Zusammenarbeit zwischen Regierung, territorialen Selbstverwaltungen und Sozialpartnern zu lösen. Im Rahmen des Pakts wird zum einen das *Zielmodell* der polnischen Landwirtschaft beschrieben und zum anderen die Strategie ihrer Entwicklung in den kommenden 15-20 Jahren.

Die im *Pakt* enthaltene Entwicklungsstrategie berücksichtigt die Förderung des Unternehmertums, Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in Dörfern und kleinen Städten wie auch die Schaffung von Bedingungen für gesellschaftlichen und zivilisatorischen Aufstieg in ländlichen Gebieten. Ferner werden darin auch künftige Regeln für den gesellschaftlichen Dialog zwischen den Vertretern landwirtschaftlicher Kreise und der Regierung präzisiert und Bedingungen für die Repräsentation polnischer Landwirte in der EU beschrieben.

Aufbau und Inhalt des Paktes

Der *Pakt* besteht aus vier Säulen, die die prioritären Bereiche für Maßnahmen zur Entwicklung der polnischen Landwirtschaft und ländlicher Gebiete benennen. Die vier Säulen tragen folgenden Namen:

- Säule Nr. 1:** „Unterstützung der Landwirtschaft und ihrer Umgebung“
- Säule Nr. 2:** „Entwicklung der Infrastruktur, des Unternehmertums und Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft“ (multifunktionale Entwicklung)
- Säule Nr. 3:** „Komplexe Gesellschaftspolitik gegenüber dem Dorf und der Landwirtschaft“
- Säule Nr. 4:** „Institutionalisierung der Partnerschaft und des gesellschaftlichen Dialogs“

Es wurden 45 Initiativen hervorgehoben, die für die Erreichung der in den Säulen definierten Ziele notwendig sind. Die *erste Säule* vereint 10 Initiativen, die das Ziel verfolgen, die polnische Landwirtschaft mit Berücksichtigung der Europäischen Integration und der Partizipation polnischer Landwirte in der *GAP* zu entwickeln. Darunter werden unter anderem Interventionen auf Märkten für Agrarprodukte, Verbesserung der Investitionsbedingungen in Landwirtschaftsbetriebe, Verbesserung der Flächenstruktur von Landwirtschaftsbetrieben, Schutz vor übermäßigen Importen von Agrarprodukten, Schaffung von Erzeugergemeinschaften oder Modernisierung des Landwirtschafts- und Lebensmittelsektors subsumiert.

Die *zweite Säule* vereint 18 Initiativen, die auf die Verbesserung der technischen Infrastruktur in ländlichen Gebieten abzielen (Wasserleitungen, Kanalisation, Energieversorgung, Umweltschutz), Entwicklung von Unternehmertum (u.a. Erleichterungen zum Kreditzugang, Beratung und Information, Agro-Touristik, moderne Verarbeitung), Verbesserung der Chancen der ländlichen Bevölkerung auf Arbeitsmärkten (Bildung), Schaffung von Arbeitsplätzen in Anlehnung an Programme, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden (Arbeiten zur Vermeidung von Überschwemmungen, Bewaldung, Arbeit in öffentlichen Diensten).

Die *dritte Säule* enthält 14 Initiativen, die zum Ziel haben, den Bildungsstand von Kindern und Jugendlichen zu erhöhen, kulturelle sportinitiativen zu unterstützen, die Qualität von und den Zugang zu medizinischen Leistungen, Sozialhilfe und Versicherungen für Landwirte zu verbessern.

Die *vierte und letzte Säule* des Paktes sieht Maßnahmen zur Schaffung einer gesellschaftlichen Partnerschaft für Angelegenheiten der Landwirtschaft und des Dorfes vor. In diesen Rahmen fallen drei Initiativen, die die Schaffung von Institutionen zur Interessensvertretung polnischer Landwirte in der EU, zur Lösung der wichtigsten Probleme des Agrarsektors sowie zur Überwachung der Realisierung der Vereinbarungen des Paktes für die Landwirtschaft und ländliche Gebiete vorsehen. Die folgende Übersicht stellt die wichtigsten Inhalte des Paktes für die Landwirtschaft zusammen.

Abb. 7: Ziele des Paktes für die Landwirtschaft

<p><u>Bereich „Landwirtschaft“</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Verbesserung der Einnahmen der Landwirte- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit polnischer Produkte aus dem Agrarsektor- Verbesserung der Struktur von Landwirtschaftsbetrieben- Erhöhung der Effektivität der landwirtschaftlichen Produktion- Institutionelle Entwicklung rund um die Landwirtschaft- Beschleunigung der Modernisierung der Weiterverarbeitungsindustrie- Sicherung der Bedeutung der Landwirtschaft im und der Vorteile aus dem Prozess der Europäischen Integration <p><u>Bereich „Entwicklung ländlicher Gebiete“</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem Lande außerhalb der Landwirtschaft- Erhöhung des Bildungsniveaus auf dem Land- Verbesserung der technischen Infrastruktur auf dem Lande- Unterstützung kleiner- und mittlerer Betriebe auf dem Lande- Verbesserung des Umweltschutzes auf dem Lande
--

Quelle: Eigene Darstellung des Verfassers auf Basis des Paktes für die Landwirtschaft

Trotz Unruhen im Lande und ungefähr zeitgleich mit der Formulierung des *Paktes für die Landwirtschaft* erfüllte die Regierung die kurzfristige Priorität der Beitrittspartnerschaft von 1998⁴³⁴, indem der Ministerrat am 13. Juli 1999 die im *NPPC* angekündigte „*Kohärente Strukturpolitik für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung*“⁴³⁵ (*KSLLE*) verabschiedete.⁴³⁶

⁴³⁴ Vgl. Kap. 5.10.1.1 dieser Arbeit über die Prioritäten der Beitrittspartnerschaft mit Polen

⁴³⁵ [polnisch: Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa] auch „Nationale Entwicklungsstrategie für ländliche Gebiete und Landwirtschaft“ [Narodowa strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa] genannt.

⁴³⁶ Vgl. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej: Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, Warszawa, 13. Lipiec 1999 [i.F.z.a. *KSLLE* (1999)]

Die folgenden Ausführungen stellen die aktuell geltende Strukturpolitik, die mittlerweile besser unter dem Namen „*Nationale Entwicklungsstrategie für ländliche Gebiete und Landwirtschaft*“ bekannt ist, vor.

4.3.1.7 Kohärente Strukturpolitik für 2000-2006

Die *Kohärente Strukturpolitik für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung* (KSLLE) ist neben der *Nationalen Strategie für Umweltschutz* Teil der mittelfristig ausgerichteten (bis 2006) *Nationalen Strategie für regionale Entwicklung* (NSRR)⁴³⁷, die zum Ziel hat, die Entwicklungsprogrammierung in Polen mit der Programmierung in der EU zu harmonisieren.⁴³⁸

Wie weiter oben dargestellt, konkretisiert die *KSLLE* die im *NPPC* enthaltene *mittelfristige Strategie für die Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete* in den Abschnitten, die strukturelle Veränderungen und Transformationen der ländlichen Gebiete und der Landwirtschaft betreffen. Ergänzt wird die *KSLLE* durch die in der Beitrittspartnerschaft und im *NPPC* vordefinierten Programmarbeiten zu den folgenden Bereichen:

- Umsetzung der veterinären und phyto-sanitären Normen
- Modernisierung der weiterverarbeitenden Industrie im Agrarbereich
- Schaffung von EU-konformen Verwaltungsstrukturen, die für die Anwendung der Instrumente der Nationalen Wirtschaftspolitik notwendig sind

Die *KSLLE* besteht aus vier Abschnitten und formuliert die beabsichtigten Regierungshandlungen in Bezug auf strukturelle Aspekte der Entwicklung ländlicher Gebiete sowie der Landwirtschaft für die Zeitperiode bis zum EU-Beitritt und für die ersten Jahre der EU-Mitgliedschaft Polens. Sie charakterisiert die ländlichen Gebiete und den Agrarsektor Polens (Einführung), benennt Problembereiche (Abschnitt II), Ziele der Maßnahmen sowie ihre vorgesehenen Ergebnisse und die für die Realisierung der Politik notwendigen Instrumente (Abschnitt III). Es werden zudem Finanzierungsquellen benannt sowie die Auswirkungen der

⁴³⁷ [polnisch: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego]

⁴³⁸ In diesem Rahmen soll die regionale Konkurrenzfähigkeit Polens verbessert und die Marginalisierung von Regionen gestoppt werden, sodass eine langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Landes, seine ökonomische, gesellschaftliche und territoriale Kohärenz und die Integration mit der EU möglich sein können. Vgl. UKIE unter www.l.ukie.gov.pl

Instrumente auf die Umwelt untersucht (Abschnitt IV). Zur Ausführung und Umsetzung der *KSLLE* setzt die Regierung auf die direkte Zusammenarbeit mit den territorialen Selbstverwaltungen und mit der in ländlichen Gebieten lebenden Bevölkerung.⁴³⁹

Die *KSLLE* begreift die Landwirtschaft als *eine* grundsätzliche Möglichkeit der wirtschaftlichen Aktivität und Einkommensquelle für die in ländlichen Gebieten lebende Bevölkerung. Jene, für die die landwirtschaftliche Tätigkeit als Haupteinnahmequelle und Zukunftssicherung gilt, können im Rahmen der *KSLLE* von ökonomischen Hilfsinstrumenten des Staates profitieren. Diese haben zum Ziel, Landwirtschaftsbetriebe zu restrukturieren und die Effektivität der Produktionsprozesse und -methoden zu steigern.

An die übrigen Bewohner ländlicher Gebiete, die Landwirtschaftsbetriebe mit dem Ziel der Selbstversorgung oder Einkommensaufbesserung führen (subsistenzuelle oder semisubsistenzuelle Landwirtschaftsbetriebe), richtet der Staat im Rahmen der *KSLLE* Hilfsinstrumente, die ihnen die Weiterentwicklung oder Gründung einer nicht landwirtschaftlichen Tätigkeit in ihrer Wohngegend sowie bei der Findung einer neuen Beschäftigung helfen sollen. Die Hilfe des Staates betrifft vor allem die berufliche Umschulung von Personen, die eine Anstellung außerhalb der Landwirtschaft suchen. Ferner bietet der Staat Anreize, früher in die Rente zu gehen sowie Hilfsmittel, um landwirtschaftliche Tätigkeiten aufgeben zu können.

Die von der *KSLLE* vorgesehene Synergiewirkung zwischen der Modernisierung der Landwirtschaft und multifunktionalen Entwicklung ländlicher Gebiete basiert auf dem Prinzip, dass durch die Modernisierung Arbeitskräfte freigesetzt werden, die dann in nicht landwirtschaftlichen Berufen (wie der Dienstleistungs- und Touristikbranche sowie in außerlandwirtschaftlicher Produktion) eingesetzt werden können. Um diese Synergie herzustellen ist die *KSLLE* darauf ausgerichtet, Ziele aus den Bereichen Produktion, Ökonomie, Gesellschaft und Umwelt mit einander zu verknüpfen. Im gleichen Zuge sollen dabei die Arbeits- und Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung durch die *KSLLE* an die Standards der Union angeglichen werden, um der Dorfbevölkerung die Realisierung ihrer ökonomischen, edukativen, kulturellen und gesellschaftlichen Ziele zu ermöglichen. Es folgt ein Überblick der in diesem Rahmen in Polen aktuell durchgeführter Maßnahmen.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Vgl. *KSLLE* (1999), Einführung

⁴⁴⁰ Vgl. *KSLLE*, Abschnitt III

- **Entwicklung technischer Infrastruktur**
 - Entwicklung der Kanalisations- und Wasserleitungsnetze
 - Verbesserung der Abfallwirtschaft
 - Errichtung und Ausbau von Telefonnetzen⁴⁴¹
 - Verbesserung der Energieversorgung
 - Bau- und Modernisierung lokaler Zufahrtsstrassen

- **Verbesserung der gesellschaftlichen Infrastruktur⁴⁴²**
 - Zugang zur Schulbildung und anderer Formen der Aus- und Weiterbildung⁴⁴³
 - Verbesserung von und Zugang zu medizinischen Leistungen und Verbesserung medizinischer Bildung auf dem Lande
 - Zugang zu diversen Formen gesellschaftlicher und kultureller Aktivität
 - Zugang zu Beratungsstellen
 - Reform der Sozialversicherung für Landwirte

- **Schaffung von Voraussetzungen und Bedingungen für Unternehmertum und wirtschaftliche Tätigkeiten außerhalb der Landwirtschaft**
 - Anreize für Investoren und Unternehmer
 - Spezialbehandlung von Investitionen, die die technische Infrastruktur ergänzen
 - Promotion der ländlichen Gebiete als eines interessanten Investitionsstandortes
 - Entwicklung von Zentren für Unternehmertum und für ökonomisch-finanzielle Beratung für Personen, die eine wirtschaftliche Aktivität starten möchten
 - Kredite und finanzielle Unterstützung für Projekte, die neue Arbeitsplätze schaffen

- **Verbesserung der Struktur des Agrarsektors**
 - Verbesserung der Flächenstruktur von Landwirtschaftsbetrieben⁴⁴⁴
 - Unterstützung der Modernisierung von Landwirtschaftsbetrieben⁴⁴⁵

⁴⁴¹ Fest- und Mobilnetze

⁴⁴² (Die Strategie geht davon aus, dass (Aus-) Bildung und erworbene Fähigkeiten eine elastischere Anpassung an wechselnde Rahmenbedingungen des Lebens ermöglicht)

⁴⁴³ Die KSLLE geht davon aus dass die Investitionen in Bildung die größten und besten Ergebnisse ergeben. Somit steht die Verbesserung des Bildungsstands der ländlichen Bevölkerung ganz oben auf der Prioritätenliste der Regierung. Eine neue Ausbildungsstruktur soll eine Verminderung der Berufsausbildung zugunsten von Allgemeinbildung herbeiführen. Berufsausbildung soll dagegen in spezial dafür profilierten Schulen stattfinden, die mit Berücksichtigung der Erfordernisse lokaler Arbeitsmärkte eingerichtet werden. Im Zusammenhang mit dem Abgang vieler Menschen aus der Landwirtschaft spielt die praktisch-rechtliche Umschulung dieser Personen, so dass diese eine Einstellung außerhalb der Landwirtschaft finden können, eine sehr wichtige Rolle. Ferner sollen Anreize für Lehrer geschaffen werden, um eine Einstellung auf dem Land anzunehmen, Investitionen in Ausrüstungsgegenstände an Schulen getätigt werden, Erleichterungen bei der Anfahrt zur Schule gemacht werden sowie Stipendienprogramme für Jugendliche eingerichtet, die einer Ausbildung außerhalb ihres Wohnorts nachgehen müssen. Vgl. KSLLE, Punkt. 3.1.2.1.

⁴⁴⁴ dazu zählen Maßnahmen zur Auslösung von Konzentrations- und Tauschprozessen von Grund in Bezug auf durchschnittliche Betriebsgröße. Die Gesamtanzahl von Landwirtschaftsbetrieben soll zugunsten der durchschnittlichen Betriebsgröße reduziert werden. Junge Landwirte sollen Anreize zum Kauf von Ackerland und damit zur Vergrößerung ihrer Betriebe erhalten. Vgl. KSLLE, Punkt 3.2

- **Stärkung der Position der Landwirte auf Märkten für landwirtschaftliche Produkte**
 - Unterstützung von Erzeugergemeinschaften
 - Unterstützung von Beratungs- und Finanzdienstleistungen
 - Wiederaufbau und Entwicklung des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens⁴⁴⁶
 - Entwicklung der Struktur des Agrarmarktes
 - Unterstützung der Verbreitung von Marktinformationen⁴⁴⁷
 - Unterstützung von Marketingprogrammen und -organisationen⁴⁴⁸

- **Unterstützung des biologischen Fortschritts** (Einführung von neuen und ergiebigeren Pflanzen- und Tierarten in die Produktion (auch Entwicklung von Resistenz gegen Krankheiten) sowie bessere Nutzung der Umweltbedingungen)

- **Schaffung von Voraussetzungen für eine nachhaltig kohärente Entwicklung ländlicher Gebiete, Schutz der natürlichen Umweltressourcen und des ländlichen Kulturerbes**
 - Unterstützung von Investitionen im Umweltschutz
 - Verbesserung der Wasserqualität
 - Bekämpfung der Erosion (z.B. Bewaldung)
 - Wassersparmaßnahmen
 - Erhaltung des ländlichen Landschaftsbildes
 - Direkte finanzielle Unterstützung für Landwirte, die umweltfreundliche Produktionsmaßnahmen einsetzen
 - Direkte finanzielle Unterstützung für Landwirte, die im Rahmen des Nationalen Bewaldungsprogramms die Bewaldung von in der Landwirtschaft nur schlecht nutzbaren Ackerland niedriger Qualität betreiben und damit die alternative Nutzung von Ackerflächen ermöglichen
 - Direkte finanzielle Unterstützung für Landwirte, die Schulungs- und Demonstrationsaktivitäten für moderne Techniken in der Landwirtschaft betreiben
 - Schutz und Förderung regionaler Kunst und Kultur und des regionalen Handwerks

⁴⁴⁵ durch finanzielle Unterstützung sowie Beratung soll die Führung von L-Betrieben, die qualitative und quantitative Produktion sowie die Ausstattung modernisiert und effektiver gemacht werden. In diesem Rahmen werden vor allem professionell arbeitende L-Betriebe unterstützt, die für den kommerziellen Verkauf und nicht lediglich zur Selbstversorgung produzieren. Vgl. KSSLLE Punkt 3.2.2.

⁴⁴⁶ Die Regierung bietet Anreize für Landwirte, sich in Genossenschaften zu organisieren. Genossenschaften bieten den Landwirten Vorteile aus Zusammenschlüssen in den Bereichen Versorgung mit Betriebsmitteln, Produktion, Marketing und Verkauf. Vgl. KSSLLE, Punkt 3.2.3.2

⁴⁴⁷ Unter Verwendung von PHARE-Mitteln wird der Aufbau von elektronischen Informationssystemen unterstützt, die Informationen über die Nachfrage und das Angebot und über die Preise verbreiten. Vgl. KSSLLE, Pkt. 3.2.3.4

⁴⁴⁸ Vgl. hierzu das Programm „Gute polnische Lebensmittel“ auf Seite 162 dieser Arbeit

Übereinstimmend mit der Politik der EU im Bereich der Entwicklung ländlicher Gebiete wurden in Polen zwei Programme ausgearbeitet, in deren Rahmen die *KSLLE* umgesetzt wird. Der zeitliche Horizont der beiden Programme sind die Jahre 2004-2006. Das erste der beiden Programme mit dem Namen „*Entwicklungsplan für ländliche Gebiete*“ (*PROW*)⁴⁴⁹ zielt auf ökonomisch-gesellschaftliche und ökologische Aspekte ab. Das zweite Umsetzungsprogramm der *KSLLE*, das *Sektorale Operationsprogramm „Restrukturierung und Modernisierung des Nahrungsmittelsektors und Entwicklung ländlicher Gebiete“* (*SPO*)⁴⁵⁰ ist dagegen gänzlich auf Entwicklung ländlicher Gebiete ausgerichtet. Der *SPO* und *PROW* werden im Folgenden übersichtsartig vorgestellt.

4.3.1.7.1 Sektoraler Operativer Plan „Umstrukturierung und Modernisierung des Nahrungsmittelsektors und Entwicklung des ländlichen Raums“(*SPO*)⁴⁵¹

Das *SPO* ist das Spezialprogramm der polnischen Regierung zur Restrukturierung und Modernisierung des Nahrungsmittelsektors und zur Entwicklung ländlicher Gebiete. Das Programm wird in den Jahren 2004-2006 realisiert und benennt die Strategie sowie Richtungen der Maßnahmen im Bereich der Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete. Das *SPO* ist Teil der *KSLLE* und soll den Rahmen für die Umsetzung der in der ersten Säule der *GAP* enthaltenen Ziele repräsentieren. Die Aktivitäten im Rahmen des Programms werden in Polen vom *Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Gebiete* koordiniert.⁴⁵² Übereinstimmend mit den in der Verordnung des Rates Nr. 1257/1999 vorgegebenen Prioritäten sollen die im Rahmen von *SPO* durchgeführten Unterstützungsmaßnahmen zur Erreichung der folgenden zwei Ziele führen:

⁴⁴⁹ [polnisch: „Plan rozwoju obszarów wiejskich”]

⁴⁵⁰ [polnisch: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”]

⁴⁵¹ Die Ausführungen des Kap. 4.3.1.7.1 basieren auf Daten von der Homepage des UKIE unter www1.ukie.gov.pl sowie auf: UKIE – Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych: Podstawowe informacje o Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” (SPO), [Amt des Komitees für Europäische Integration – Abteilung für ökonomische und gesellschaftliche Analyse: Grundlegende Informationen zum Entwicklungsplan der Ländlichen Gebiete (PROW) und zum Sektoralen Operationsprogramm (SOP) „Restrukturierung in Modernisierung des Nahrungsmittelsektors und Entwicklung der ländlichen Gebiete”] herunterladbar auf der Internetseite des UKIE, unter: www1.ukie.gov.pl. [i.F.z.a: UKIE (2004)]

⁴⁵² Dies geschieht in Übereinstimmung mit den oben zitierten Verordnungen des Rates Nr. 1260/1999 und 1257/1999 sowie der Verordnung der Kommission Nr. 445/2002

Ziel Nr. 1: „Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des Landwirtschafts- und Lebensmittelsektors“ – Es ist zugleich das wichtigste strategische Ziel der Entwicklung der polnischen Landwirtschaft in den ersten Jahren der EU-Mitgliedschaft.⁴⁵³

Ziel Nr. 2: „Gleichmäßige und multifunktionale Entwicklung der ländlichen Gebiete und des Agrarsektors“ – Dieses Ziel wird auch im Rahmen von *PROW* sowie von anderen Operationsprogrammen des Nationalen Entwicklungsplans 2004-2006 realisiert.⁴⁵⁴

Im Rahmen von *SPO* werden landwirtschaftliche Projekte und Investitionen unterstützt (kofinanziert), die zur Erreichung der gerade genannten Ziele beisteuern. Der Grundunterschied in der Funktionsweise des *SPO* zum *PROW* ist die Notwendigkeit der Beisteuerung eigener Mittel durch den Begünstigten. Die Höhe der im Rahmen des *SPO* geleisteten Kofinanzierung bei Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe kann bis zu 65% der Gesamtinvestitionskosten betragen. Die Benefizianten der Hilfen sind Subjekte der landwirtschaftlichen Tätigkeit – vor allem Landwirte, natürliche und juristische Personen, die landwirtschaftliche Betriebe führen, Unternehmer der landwirtschaftlichen Verarbeitungsbranche und Selbstverwaltungsorgane, die landwirtschaftliche Produzenten und staatliche Forste vertreten.⁴⁵⁵

Die das Programm leitende und überwachende Institution ist das *Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Gebiete*. Die Implementierung und Kontrolle der Maßnahmen liegt in der Verantwortung der *Agentur für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR)*, der *Stiftung für landwirtschaftliche Förderprogramme (FAPA)* und der *Selbstverwaltungen in den Woiwodschaften*. Für die

⁴⁵³ Im Rahmen des Ziels Nr. 1 werden junge Landwirte (bis zum 40. Lebensjahr) in den ersten Jahren ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit unterstützt; Beratungsleistungen und Schulungen ausgebaut sowie die beiden Bereiche Verarbeitung und Marketing der Agrarprodukte verbessert. Ferner werden Flurbereinigungen, Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Gewässer im Rahmen der Grund- und detaillierten Melioration durchgeführt und die Anpassung der verarbeitenden Betriebe an sanitäre und Umweltschutznormen der EU gefördert, vgl. UKIE (2004) sowie das Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2003), S. 55

⁴⁵⁴ Im Rahmen des Ziels Nr. 2 werden Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft gefördert, Instrumente zur Vorbeugung von Schäden durch Naturkatastrophen oder Brände eingeführt und bei erfolgten Schäden die verlorene Produktionskapazität (z.B. in der Holzproduktion) wieder aufgebaut, Förderung alternativer Einkommensquellen um die Landwirtschaft herum betrieben; die Wasserwirtschaft, die technische Infrastruktur sowie Dörfer modernisiert und das dörflich-ländliche Kulturerbe geschützt. Vgl.: UKIE (2004)

⁴⁵⁵ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2003a), S. 55

Realisierung des *SPO* sind für die Jahre 2004-2006 rund 2 800 Mio. Euro vorgesehen. An der Finanzierung ist die Abteilung „Orientierung“ des *EAGFL*, das Staatsbudget Polens sowie private Quellen beteiligt.⁴⁵⁶

Auch andere sektorale Programme umfassen Unterstützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums, wie z.B. das *sektorale Operationsprogramm zur Entwicklung menschlicher Ressourcen* (Schulungen, berufliche Aktivierung und Anpassung der ländlichen Bevölkerung an Bedingungen des Arbeitsmarktes), der *Integrierte Operative Plan für Regionale Entwicklung (ZPORR)* (Entwicklung der Infrastruktur in den ländlichen Gebieten) sowie das *sektorale Operationsprogramm zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft* (Entwicklung des Unternehmertums, Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen).⁴⁵⁷

4.3.1.6.2 Plan für die Entwicklung des ländlichen Raums (*PROW*)⁴⁵⁸

Im Zuge des *PROW* werden in Polen Maßnahmen und Projekte durchgeführt, die zum Ziel haben, ländliche Gebiete zu entwickeln und zu fördern. Somit bildet der *PROW* in Polen den Rahmen für die Umsetzung der in der sog. II Säule der *GAP* enthaltenen Ziele. Wie weiter oben erwähnt, zielt der Plan auf gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Aspekte der Entwicklung ländlicher Gebiete ab und soll in Verbindung mit dem weiter oben beschriebenen *SPO* sowie mit anderen Programmen, eine kohärente Entwicklung der Agrarsektors im Rahmen der „*Nationalen Entwicklungsstrategie für ländliche Gebiete und Landwirtschaft*“ gewährleisten. In den Jahren 2004-2006 werden im Rahmen von *PROW* Maßnahmen durchgeführt, die zu folgenden Aktivitätengruppen gehören:

⁴⁵⁶ Vgl. dazu die Ausführungen des Kap. 7.1.2.1.2 dieser Arbeit über die Verwendung der aus dem *EAGFL* kommenden Unterstützungshilfen im Rahmen des *SPO* und *PROW*; sowie Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2003), S. 55

⁴⁵⁷ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2003), S. 56

⁴⁵⁸ Die folgenden Ausführungen basieren auf UKIE (2004)

Zusätzliche Informationen über *PROW* und *SPO* sind auf den Internetseiten des Ministeriums für Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Gebiete www.minrol.gov.pl sowie der Agentur für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft ARiMR www.arimr.gov.pl

PROW-Aktivitätengruppe 1: (Instrumente der GAP)

1. Strukturelle Renten
2. Forstanbau auf landwirtschaftlichen Flächen niedriger Qualität
3. Unterstützung für Landwirte die in für landwirtschaftliche Nutzung ungünstigen Regionen angesiedelt sind
4. Agrar- und Umweltprogramme

PROW-Aktivitätengruppe 2: (sonstige, durch die EU vorgeschlagene und in die Beitrittsakte aufgenommene Instrumente)

5. Unterstützung unrentabler Landwirtschaftsbetriebe (Modernisierung; Effektivitätssteigerung)
6. Unterstützung für Erzeugergemeinschaften
7. Unterstützung der Anpassungsleistungen an EU-Standards (veterinäre, phytosanitäre qualitative Normen)
8. Technische Hilfe

Alle diese Maßnahmen werden zu 80% aus Mitteln der Abteilung „Garantie“ des *EAGFL* sowie aus nationalen Budgets (20%) finanziert. Insgesamt sind für die Jahre 2004-2006 rund 700 Mio. Euro aus nationalen Mitteln und rund 2900,4 Mio. Euro vom *EAGFL* vorgesehen. Die Überwachung und Verantwortung über die aus dem *EAGFL* kommenden Mittel übernimmt das polnische *Finanzministerium*. Im Gegensatz zum *SPO* müssen die Unterstützungsempfänger keine eigenen Mittel einsetzen. Ein Teil der *PROW*-Mittel (20%) wird in den Jahren 2004-2006 zur Ergänzung der Direktzahlungen der *GAP* verwendet („Kopenhagen-Deal“).⁴⁵⁹ Das *Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung* verwaltet und leitet den Plan.

Als Durchführungs- und Zahlstelle übernimmt die *Agentur für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR)* die Organisation und die Durchführung des *PROW* und des *SPO*. Zu den wichtigsten Aufgaben der *ARiMR* auf allen Ebenen (Landes-, Woiwodschafts- und Kreisebene) gehören somit:

⁴⁵⁹. Zur Erläuterung der Reallokation der Mittel aus dem Strukturfonds, um damit das Niveau der Direktzahlungen zwischen 2004 und 2006 zu erhöhen, siehe die Ausführungen des Kap. 6.3.3.1 dieser Arbeit.

- Empfang der Anträge auf finanzielle Beihilfe und auf Freigabe der Agrar-Umweltprogramme, der Anträge für Beforstung und der Pläne der landwirtschaftlichen Entwicklung
- Formelle Begutachtung und Verifizierung der Anträge
- Entscheidungen, Erstellung und Unterzeichnung von Verträgen
- Überwachung und Durchführung

Um die Funktion der Zahlungsstelle ab dem Tage des Beitritts Polens zur EU in vollem Umfang zu übernehmen bereitete sich die Agentur intensiv darauf vor.⁴⁶⁰ Im Folgenden wird das dritte und bereits in 2004 ausgelaufene Umsetzungsprogramm der KSLLE, das *Aktivierungsprogramm für ländliche Gebiete (PAOW)*, vorgestellt.

4.3.1.7.3 Aktivierungsprogramm für ländliche Gebiete (PAOW)

Zur Beschleunigung der Transformationen und Modernisierungen ländlicher Gebiete betrieb die polnische Regierung in den Jahren 2000 und Juli 2004 das sich an Einwohner von Dörfern und Kleinstädten richtende *Aktivierungsprogramm für ländliche Gebiete (PAOW)*⁴⁶¹. Die im Rahmen des *PAOW* durchgeführten Maßnahmen sollten die wirtschaftlichen Tätigkeiten im ländlichen Raum fördern und bestanden aus folgenden Elementen:

- Minidarlehen für Schaffung neuer Arbeitsplätze
- Förderung für berufliche Umschulung und Orientierung
- Allgemeine Bildungsförderung
- Aufbau und Stärkung lokaler und regionaler Verwaltungen
- Modernisierung ländlicher Infrastruktur

Die Gesamtkosten des *PAOW* beliefen sich auf 300 Mio. Euro. Die Regierung hat zur Kofinanzierung des *PAOW* einen Weltbankkredit in Höhe von 118 Mio. Euro aufgenommen. Vor allem half das Programm beim Aufbau von Wasserleitungsnetzen, Kanalisationen und Kläranlagen, bei der Modernisierung der Abfallwirtschaft, beim Aufbau von Gemeinde- und

⁴⁶⁰ Die Vorbereitungen der Durchführungs- und Zahlstellen für den Empfang, die Verteilung und Implementierung der aus der EU kommenden Mittel wurden in den jährlichen Kommissionsberichten über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt protokolliert, vgl. Europäische Kommission: Regelmäßige Berichte über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt von 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 sowie 2003 (herunterladbar auf der Internetseite der Europäischen Kommission, Bereich „Erweiterung“ unter: www.europa.eu.int/comm/enlargement/)

⁴⁶¹ Polnisch: „Program Aktywacji Obszarów Wiejskich“

Kreisstraßen sowie bei der Verbesserung von Unterrichtsbedingungen in den Grund- und Sekundärschulen durch Einkauf von Ausrüstungsgegenständen und Renovierungen von Schulgebäuden und Horten.⁴⁶²

4.3.1.7.4 Programm zur Förderung hochwertiger Lebensmittel⁴⁶³

Seit 2000 werden Lebensmittelprodukte, die sich durch außerordentliche Qualität und Gesundheitsparameter auszeichnen vom Minister für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung mit dem Gütezeichen „*Gute polnische Lebensmittel*“ ausgezeichnet und in einer besonderen Weise geworben. Damit wird dem Konsumenten die bewusste Wahl qualitativ besten und gesündesten Nahrungsmitteln leichter gemacht und suggeriert.

Das Programm fällt in die Reihe der Maßnahmen zur Qualitätssteigerung polnischer Produkte aus dem Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor und somit zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition des polnischen Agrarsektors im Konkurrenzkampf auf EU-Märkten. Lediglich Produzenten, die auf dem Gebiet der Republik Polen herstellen und für die Produktion ausschließlich aus dem Inland stammende Rohstoffe verwenden, können sich um das Gütezeichen bewerben, sofern sie die höchste Qualität ihrer Produkte nachweisen können. Bei der Produktion müssen sowohl das System der Guten Verarbeitungspraxis (GM), als auch das System der Risikoanalyse und kritischer Kontrollpunkte (HACCP) angewendet werden. Das Bewerbungsverfahren um die Auszeichnung schließt eine Prüfung der Rohstoffherkunft und -qualität, Kontrolle von Herstellungsbedingungen, die Begutachtung von Laborergebnissen der Rohstoffe sowie auch der fertigen Produkte ein. Wurde einem Produkt bereits die Auszeichnung zuerkannt, unterliegt es systematischen Kontrollen durch Aufsichtsämter, wie die Veterinärinspektion, das Hauptamt für Ankauf und Verarbeitung der Agrarprodukte (GISiPAR) und das Zentrale Standardisierungsamt (CIS).

Die Bedeutung des Programms „*Gute polnische Lebensmittel*“ ist sehr vielseitig. Zum einen garantieren die ausgezeichneten Produkte eine hohe Qualität und tragen zu einer gesunden Ernährung der Bevölkerung bei. Zum anderen hat der Wettbewerb um die Auszeichnung eine

⁴⁶² Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 57

⁴⁶³ Die folgenden Ausführungen basieren auf den Inhalten der Internetseite des polnischen Ministeriums für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung unter: www.minrol.gov.pl/pdz. Vgl. auch: Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 58f

Motivationswirkung auf die Produzenten, ihre Produktion ständig zu verbessern und den in der EU geltenden Ernährungsstandards anzupassen. Vom Wettbewerb um die Auszeichnung werden sowohl Rohstoffproduzenten und -lieferanten (und somit auch Landwirtschaftsbetriebe), als auch Weiterverarbeitungsbetriebe und Hersteller von Endprodukten erfasst. Die Effizienz und die Konkurrenzfähigkeit des gesamten Agrar- und Lebensmittelsektors wird somit gefördert und gesteigert. Schließlich muss beachtet werden, dass das Programm exportfördernd wirkt und die Erschließung neuer Märkte für polnische Unternehmen begünstigt.

Die hohe und den EU-Standards entsprechende Qualität qualifiziert die Produkte zum Angebot auf ausländischen Märkten. Das für ausgezeichnete Produkte im großen Stil durchgeführte internationale Marketing⁴⁶⁴ steigert den Bekanntheitsgrad polnischer Produkte und trägt somit auch zu ihrer internationalen Konkurrenzfähigkeit bei. Die Auszeichnung ist vor allem bei Produkten, die die Milch- und Fleischbranche repräsentieren, wichtig, da diese wegen ihrer Exportmöglichkeiten für die polnische Wirtschaft von besonderer Bedeutung sind.

4.3.1.8 Programme zur Privatisierung und Agrarflächenkonzentration

Hintergrund

Die im Kap. 3.3.1 dargestellte und im Vergleich zum EU-Durchschnitt ungünstige Struktur des polnischen Agrarsektors bremste die Entwicklung der Produktion sowie auch den gesellschaftlichen Fortschritt in den ländlichen Gebieten des Landes. Im Hinblick auf die Aspiration Polens, vollwertiges EU-Mitglied zu werden, waren Schritte nötig, die Konzentrationsprozesse in der Agrarstruktur auszulösen vermochten, mit dem Ziel, dass sich größere Betriebe formieren können, die ökonomisch stark genug sind, um mit der Landwirtschaft der Union konkurrieren zu können.

Allerdings konnte man angesichts der Rezession der frühen neunziger Jahre, die besonders schwer und – wie sich trotz des Aufschwungs der Jahre 1993-1996 herausstellte – mit Langzeitwirkung die Landwirtschaft getroffen hatte, kaum eine systematisch und schnell

⁴⁶⁴ Die Produkte mit dem Gütezeichen *Gute Polnische Lebensmittel* werden jedes Jahr bei der gemeinsamen polnischen Ausstellung anlässlich der Grünen Woche in Berlin präsentiert sowie in anderen europäischen Hauptstädten während wichtiger politischer Ereignisse ausgestellt und zur Verkostung angeboten, vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung unter: www.minrol.gov.pl/pdz

voranschreitende Konzentration der Agrarstruktur erwarten. Die Landwirte fuhren eher eine *Überlebens- und Selbstversorgungsstrategie*, als dass sie an Expansion ihrer Betriebe denken konnten.⁴⁶⁵

Am 30.10.1990 kündigte die polnische Regierung an, dass im Rahmen der sog. „*Kleinen Privatisierung*“ das Gesetz über die Verstaatlichung landwirtschaftlicher Betriebe von 1958 annulliert sein würde.⁴⁶⁶ Kleinbetriebe in der Landwirtschaft mit weniger als 100 Hektar (z.B. Mühlen) würden in diesem Rahmen zurückgegeben werden - 1200 Anträge für solche Rückgaben lagen der Regierung bereits am Tage der Ankündigung vor.⁴⁶⁷ Die sog. „*Große Privatisierung*“ wurde dann ab 1994 durchgeführt und umfasste landwirtschaftliche Großbetriebe.

Das Ziel dieses Kapitels ist es einerseits, einen Überblick über die Privatisierungsprozesse in Polen zu geben und andererseits, aufzuzeigen, wie die Umwandlungsprozesse des landwirtschaftlichen Staatseigentums in Privateigentum zum agrarpolitischen Ziel der Agrarflächenkonzentration beitragen.

Privatisierung und Konzentrationsprozesse der Agrarflächen

Rund 2200 staatliche Landwirtschaftsunternehmen standen in Polen im Zuge des Transformationsprozesses zur Privatisierung an.⁴⁶⁸ Am 19.10.1991 wurde das *Gesetz über die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Liegenschaften des Staatsschatzes* (LandPrivG) verabschiedet, nach dem die Privatisierung der staatlichen Landwirtschaftsbetriebe erfolgen sollte. Die Betriebe wurden im *ersten Schritt* aufgelöst und in einem *weiteren Schritt* wurde das Vermögen zur privatrechtlichen Nutzung zugeführt. Dabei geschah die Bereitstellung der landwirtschaftlichen Nutzflächen an Private im Einklang mit der langfristig ausgerichteten Strukturpolitik, mit der die Privatisierung der Landwirtschaft direkt einhergehen sollte. Dies

⁴⁶⁵ Vgl. dazu die Ausführungen des Kap. 4.1.4 dieser Arbeit.

⁴⁶⁶ Das Gesetz hatte gegen die nach dem Krieg erlassenen Vorschriften verstoßen und war somit unrechtmäßig.

⁴⁶⁷ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 31.10.1990, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 31. Oktober 1990, S. 72

⁴⁶⁸ Vgl. Mohlek, P.: Die Privatisierung von Staatsunternehmen in Polen, Berlin, 1997, S. 98ff [i.F.z.a: Mohlek (1997)]

sah zum einen den *Schutz höherwertiger landwirtschaftlicher Nutzflächen* vor und war auf *Minderung der Umweltbelastungen* ausgerichtet. Zum anderen wurde in ihrem Rahmen die Schaffung einer Vielzahl von größeren und leistungsstarken Familienbetrieben verfolgt.⁴⁶⁹

Für die erfolgreiche Gewährleistung der Koordination und Umsetzung der Privatisierung in der polnischen Landwirtschaft wurde aufgrund des Gesetzes vom Oktober 1991 die sog. *Agentur des Landwirtschaftlichen Eigentums des Staatsschatzes (AWRSP)*⁴⁷⁰ gegründet. Die als zentrale Privatisierungsorgan fungierende AWRSP ist als eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechtes zu qualifizieren und der deutschen Treuhandanstalt ähnlich. Die Agentur wurde verpflichtet, die gesamte Agrarliegenschaft, die nach der Auflösung staatlicher Landbetriebe entstand, und andere landwirtschaftlichen Immobilien des Staates sowie die Immobilien des Staatlichen Bodenfonds zu übernehmen.⁴⁷¹

Bis Ende 1994 komplettierte die Agentur die Eigentumsumwandlungen von 2198 der ursprünglich 2200 staatlichen Landwirtschaftsunternehmen. Es wurden über 3,7 Mio. ha der landwirtschaftlichen Nutzflächen von den Staatsunternehmen und ca. 400 000 ha von dem heimischen Bodenfonds übernommen. Davon wurden 2 Mio. ha verpachtet, 112 000 ha verkauft, 270 000 ha Personen des Privatrechts zur Verwaltung überlassen und 20 000 ha unentgeltlich an Kirchen, Gemeinden oder staatliche Forste übertragen. Der Rest wurde entweder in die agentureigenen Gesellschaften eingebracht oder bis zur weiteren Verfügung unter vorläufige Verwaltung gestellt.⁴⁷²

Bis Ende 1997 hatte die AWRSP etwa 4,6 Mio. ha landwirtschaftliche Fläche übernommen. Davon wurden bis Ende 1997 13% verkauft und 63% verpachtet. Allerdings gestaltete sich der Verkauf von Böden alles andere als einfach, was zweierlei Ursachen hatte. Zum einen wurden vor allem Böden im Osten und Süden Polens nachgefragt, während sich das räumliche Bodenangebot insbesondere im Westen und Norden Polens konzentrierte. Zum

⁴⁶⁹ Vgl. Mohlek (1997), S. 99; Wie im Kap. 3.3.1 dargestellt, gilt die atomisierte Struktur der polnischen Landwirtschaft – die große Anzahl kleiner und nicht konkurrenzfähiger Betriebe – als ein grundlegendes strukturelles Problem im Hinblick auf die Aufnahme der polnischen Landwirtschaft in die GAP.

⁴⁷⁰ Poln: Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ab 16.07.2003 umbenannt in: ANR (Agencja Nieruchomości Rolnych [Agentur für landwirtschaftliche Immobilien])

⁴⁷¹ Ausführlich zur AWRSP/ ANR vgl. die Internetseite der Agentur unter: www.awrsp.gov.pl

⁴⁷² Vgl. Mohlek (1997), S. 100

anderen schreckte die geringe Rentabilität der Landwirtschaft potenzielle Käufer ab.⁴⁷³ Bereits 1992 erklärte der Chef der *AWRSP*, dass Polen auch Ausländern den Kauf landwirtschaftlicher Nutzfläche aus Staatsgütern ermöglichen wolle, da die Agentur große Schwierigkeiten hatte, für das aus Staatsgütern privatisierte Land Käufer zu finden.⁴⁷⁴

Bis Ende 2002 übernahm die Agentur in den Bestand des landwirtschaftlichen Eigentums des Staatsschatzes 4,7 Mio. ha landwirtschaftliche Fläche. Davon wurden 1,6 Mio. ha verkauft und veräußert, 2,4 Mio. ha Ackerland wurden verpachtet. Bis Ende 2002 wurden 98% aller Flächen unter 100 ha an Familien verkauft oder verpachtet, die ihre landwirtschaftlichen Betriebe vergrößern wollten. Insgesamt umfassten die abgeschlossenen Verträge 1 271 000 ha landwirtschaftlicher Fläche mit durchschnittlich 4,5 ha pro abgeschlossenem Vertrag. Kraft 5 300 Verträge für Pacht und Verkauf von landwirtschaftlichen Flächen über 100 ha (im Durchschnitt 405 ha pro Fläche) wurden 2 146 000 ha verpachtet und verkauft.⁴⁷⁵

Die Verfolgung des in der Nationalen Agrarpolitik Polens enthaltenen Ziels der Umstrukturierung der Landwirtschaft und der Verbesserung der Agrarflächenstruktur wird durch die *AWRSP* zusätzlich durch die Schaffung neuer Bedingungen für die Erhöhung des Bodenareals individueller Betriebe intensiviert. Die Agentur rief die sog. „*Prozedur der unbeschränkten Ausschreibungen*“ ins Leben, an denen vor allem Landwirte teilnehmen können, die ihre Landbetriebe vergrößern wollen. In diesem Rahmen wurden bis Ende 2002 insgesamt 2 316 Ausschreibungen für Verkauf und Pacht des landwirtschaftlichen Eigentums des Staatsschatzes verkündet. In 1 669 Fällen wurden Grundstücke verpachtet und 56 000 ha wurden verkauft. Teil des landwirtschaftlichen Eigentums des Staatsschatzes (vor allem für landwirtschaftliche Zwecke unrentable Böden schlechterer Klassen) wurden unentgeltlich der staatlichen Forstverwaltung mit dem Ziel ihrer Bewaldung übergeben.

⁴⁷³ daran vermochte auch der Umstand wenig zu ändern, dass die erforderlichen Investitionen zu einem großen Teil über subventionierter Agrarkredite hätten finanziert werden können, vgl. Weingarten, P.: Strukturelle Probleme der polnischen Landwirtschaft im Hinblick auf die Eingliederung in die EU, in: Mildnerberger, M. [Hrsg.]: Polens Landwirtschaft auf dem Weg in die EU, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Berlin, August 1999, S. 14 [i.F.z.a.: Weingarten (1999)]

⁴⁷⁴ Vgl. *Transodra* 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 11.08.1992, S. 130

⁴⁷⁵ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003a), S. 62f

Zusätzliche Wirkungsmacht im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Verbesserung der Flächenstruktur der Landwirtschaft hat die Agentur mit dem Beschluss des Gesetzes vom 11. April 2003 über die *Gestaltung des Landwirtschaftlichen Systems*⁴⁷⁶ erhalten. Kraft des Gesetzes kann die am 16. April in die *Agentur für Landwirtschaftliche Immobilien* (ANR) umgewandelte *AWRSP* ihre Arbeit durch die Verwendung von Vorkaufs- und Ankaufsrechten für landwirtschaftliche Grundstücke ergänzen und intensivieren.⁴⁷⁷

4.3.1.9 Programme zur Vorbereitung der „Zahl- und Durchführungsstellen“

Um die *GAP*-Instrumente zu koordinieren und ihre effiziente Implementierung und Kontrolle zu gewährleisten sind in jedem EU-Mitgliedsland sog. *Zahl- und Durchführungsstellen* eingerichtet. Im Zuge der Vorbereitung auf den Empfang und die effiziente Verwendung von EU-Finanzmitteln ab dem 01. Mai 2004 wurden in Polen *staatliche Agrarinstitutionen* eingerichtet, die die oben erwähnten Funktionen seit dem EU-Beitritt Polens erfüllen. Das Ziel der folgenden Ausführungen ist es, diese Institutionen, deren Namen und Teilfunktionen bereits aus früheren Ausführungen dieser Arbeit bekannt sind, im Hinblick auf ihre Funktion als „*Zahl- und Durchführungsstellen*“ vorzustellen.

Im Rahmen der Vorbereitung auf die Funktion einer *Zahlstelle*, mussten die vorgeschlagenen Institutionen einem inneren und äußeren Audit unterzogen werden, der zum Ziel hatte, ihre Konformität mit den EU-Standards sicherzustellen. Letzte und grundlegende Bedingung, um die Funktion einer *Zahlstelle* zu übernehmen ist die durch den Finanzminister erteilte und von der *Europäischen Kommission* zu beglaubigende *Akkreditierung*. Im Folgenden wird ein Überblick über die in Polen als *Zahl- und Durchführungsagenturen* akkreditierten Einrichtungen gegeben.

Agentur für Agrarmarkt (ARR)⁴⁷⁸

Wie bereits im Kap. 4.3.1.2 dargestellt, wurde die *ARR* im Jahre 1990 ins Leben gerufen, um ursprünglich die Schutz- und Stützpolitik des Staates auf dem polnischen Agrar- und Nahrungsmittelmarkt zu realisieren und die negativen Nebeneffekte der Transformationszeit für die Landwirtschaft abzdämpfen.

⁴⁷⁶ Vgl. Dziennik Ustaw Nr. 64, Pos. 592 [Tagesgesetzblatt Nr. 64, Pos. 592]

⁴⁷⁷ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003a), S. 63

⁴⁷⁸ [polnisch: Agencja Rynku Rolnego]; Die folgenden Ausführungen über die *ARR* basieren auf Informationen von der Homepage der *ARR* unter www.arr.gov.pl sowie auf: Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2003a), S. 60

Ihre Einfluss- und Eingriffsmöglichkeiten sowie ihr Umfang wurden im Verlauf der neunziger Jahre stetig erweitert. Kraft Gesetzes vom 16. Februar 2001⁴⁷⁹ wurde die Agentur zu einer der *Zahl- und Durchführungsstellen* bestimmt, die die im Rahmen der *GAP*-Instrumente erwachsenden Koordinations-, Durchführungs- und Kontrollaufgaben übernimmt. Ausgenommen die Direktzahlungen und Begleitmaßnahmen, die direkt an den Erzeuger entrichtet werden, ist die Agentur somit seit dem EU- Beitritt Polens für die Realisierung der *GAP* in Polen und damit für die Verwaltung der *GAP*- Mechanismen verantwortlich.

Die *ARR* hat somit ihre bisherige Hauptfunktion des Interventionsorgans im Rahmen der *staatlichen* Agrarpolitik aufgegeben, da diese durch die Interventionsmechanismen der *Gemeinsamen* Agrarpolitik der EU ersetzt wurde. Die direkte Anwendung der *GAP* in Polen bedeutet somit, dass die Entscheidung über die Aktivierung eines möglichen Interventionsprogramms (Marktregulierende Maßnahmen) künftig nicht mehr von der polnischen Regierung, sondern nach einer Lageanalyse auf den Agrarmärkten von der *Europäischen Kommission* vorgenommen wird. Erst dann tritt die *alte* Funktion der *ARR* als Realisierungsorgans der Interventionsmaßnahmen (diesmal im Rahmen der *GAP*) wieder in Kraft. Als Zahlungsagentur erfüllt die *ARR* folgende grundsätzliche Aufgaben:

- Feststellung der Erfüllung von Teilnahmevoraussetzungen an einem *GAP*-Mechanismus
- Auszahlung von Finanzmitteln an Teilnehmer eines *GAP*-Mechanismus
- Kontrolle der Ausnutzung und Implementierung der ausgezahlten Finanzmittel
- Berichterstattung an die *Kommission* über die Agrarmärkte in Bezug auf die durch die *ARR* dort zu erfüllenden Aufgaben
- Informationsstelle für Teilnehmer der *GAP*-Mechanismen über gefällte Entscheidungen auf EU-Ebene

Sollte nach Einschätzung der Kommission tatsächlich zu der Notwendigkeit einer Interventionsmaßnahme auf dem polnischen Agrarmarkt kommen, ist die *ARR* ebenfalls für die Durchführung solcher Aktivitäten zuständig. Bezogen auf über 20 Warengruppen realisiert die *ARR* 50 Interventionsmechanismen der *GAP*.⁴⁸⁰ Zu den wichtigsten Kompetenzen der *ARR* gehören:

⁴⁷⁹ Vgl. Dziennik Ustaw Nr. 29, Pos. 320 [Tagesgesetzblatt Nr. 29, Pos. 320]

⁴⁸⁰ Die Liste der 50 Interventionsmechanismen der *GAP*, die durch die *ARR* überwacht und ausgeführt werden, ist auf der Internetseite der *ARR* unter: www.arr.gov.pl einsehbar.

- Interventionskauf und Verkauf von Agrarprodukten und Nahrungsmitteln
- Zuzahlungssystem bei privater Produktlagerung (z.B. Schweinefleisch)
- Verwaltung des Handels mit Agrarprodukten und Nahrungsmitteln, darunter des Systems von Import- und Exportlizenzen und der Rückvergütung und Ausfuhrsubventionen
- Verwaltung des Quotensystems bei ausgewählten Produkten wie Milch und Tabak
- Subventionen zur Förderung inländischer Nachfrage, darunter Subventionen für die Nahrungsmittelverarbeitung und für den Verkauf der Produkte zu niedrigeren Preisen an Non-Profit-Organisationen;
- Verwaltung des Qualitätskontrollsystems für Produkte, die Interventionsmaßnahmen unterliegen.

Agentur für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR)⁴⁸¹

Wie im Kap. 4.3.1.3 einleitend ausgeführt, beschäftigte sich die *Agentur für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR)* mit der Förderung von Unternehmungen, die zum Ziel hatten, strukturelle Umwandlungen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum zu beschleunigen. Bis zum Beitritt Polens zur EU am 01.05. 2004 stammten die der Agentur dafür stehenden finanziellen Mittel aus dem staatlichen Budget und aus den Mitteln, die im Rahmen des Vorbeitrittsprogramms SAPARD für die Integrationsmaßnahmen Polens in die EU vorgesehen waren. Nach Erlangung der notwendigen staatlichen und von der Kommission bestätigten Akkreditierung übernahm die *ARiMR* die Funktion der offiziellen SAPARD-Agentur und wurde gleichzeitig die Grundinstitution für die Realisierung dieses Programms in Polen.

Seit dem Beitritt Polens in die EU kann das Vorbeitrittsinstrument nicht mehr angewandt werden und wurde von den *GAP*-Mechanismen aus der 1. und 2. Säule der *GAP* abgelöst.⁴⁸²

Bei der Bedienung dieser Instrumente sollen allerdings die im Rahmen von SAPARD gemachten Erfahrungen verwendet werden. Somit hatte die *ARiMR* bis zum 01.Mai 2004 Zeit, sich auf ihre Tätigkeit als *Zahl- und Durchführungsstelle* für die EU-Transfers aus dem *EAGFL* (Abt. Garantie)⁴⁸³ vorzubereiten.⁴⁸⁴ Die Arbeiten wurden bis auf den polenweiten

⁴⁸¹ Die folgenden Ausführungen basieren auf Informationen von der Internetseite der *AriMR* unter: www.arimr.gov.pl sowie Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 60ff

⁴⁸² Vgl. Kap. 5.10.2 dieser Arbeit über die EU-Hilfsinstrumente.

⁴⁸³ Diese bestehen aus direkten Zahlungen und Zahlungen der 2. Säule der *GAP*, die für die Entwicklung des ländlichen Raums geleistet werden.

⁴⁸⁴ Diese Maßnahmen umfassten die Erreichung der EU-Standards der Verwaltung (inkl. Schulung der Mitarbeiter und Umsetzung des Integrierten Management- und Kontrollsystems (InVeKoS), den Ausbau der Organisationsstruktur (Die *ARiMR* besteht nach dem Umbau aus einer Zentrale, 16 regionalen Außenstellen und

Aufbau und die Sicherstellung der reibungslosen Funktion des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems *InVeKoS* rechtzeitig abgeschlossen. Die *ARiMR* empfängt und realisiert somit die Zahlungen, in dem sie – ähnlich wie weiter oben für die *ARR* beschrieben – für ihre Verteilung, Implementierung und Kontrolle ihrer Anwendung sorgt.

Die von der *ARiMR* empfangenen EU-Transfers werden im Rahmen der Realisierung der im Kap. 4.3.1.7 beschriebenen Programme *SOP* und *PROW* eingesetzt. Somit fungiert die *ARiMR* als *Durchführungs- und Zahlstelle* im Rahmen dieser Programme. Zu den wichtigsten Aufgaben der *ARiMR* auf allen Ebenen (Landes-, Woiwodschafts- und Kreisebene) gehören somit:

- Empfang der Anträge auf Erteilung finanzieller Hilfe
- Formelle Begutachtung und Verifizierung der Anträge
- Entscheidungen, Erstellung und Unterzeichnung von Verträgen (Erteilung der Gelder)
- Überwachung der Durchführung

Aufgrund des nicht rechtzeitig abgeschlossenen Aufbaus von *InVeKoS* musste Polen im Bereich der Direktzahlungen das vereinfachte System ihrer Verteilung dem ansonsten in der EU geltenden Standardsystem vorziehen. Der vereinfachte Ansatz setzt die Anwendung des *InVeKoS* nur in einem sehr begrenzten Umfang vor. Im Rahmen des eingeschränkten *InVeKoS* ist die *ARiMR* zu folgenden Tätigkeiten verpflichtet:⁴⁸⁵

- Vorbereitung und Bearbeitung der Anträge von Landwirten auf Erteilung der jährlichen Direktzahlungen. Die Anträge enthalten Informationen über den Antragsteller und über die landwirtschaftlich genutzte Fläche, auf derer Basis das Recht auf Direktzahlungen beruht.
- Aufbau eines Identifikationssystems für Parzellen und Felder, so dass verifiziert werden kann, ob das Feld die Voraussetzungen für die Zuteilung der Direktzahlungen bezüglich der Größe und landwirtschaftlicher Nutzung erfüllt und ob für diese Fläche nicht bereits Direktzahlungen beantragt worden sind.
- Aufbau einer Datenbank zur Erfassung von Anträgen auf Direktzahlungen sowie Informationen über Landwirtschaftsbetriebe und über landwirtschaftliche Flächen
- Durchführung von administrativen Kontrollen und Kontrollen vor Ort.

315 Büros auf Kreisebene) und die Akkreditierung, ausführlich zur *ARiMR* vgl. die Internetseite der Agentur unter: www.arimr.gov.pl

⁴⁸⁵ Ausführlich zum vereinfachten System der Direktzahlungen vgl. Kap. 7.1.2.1.1 dieser Arbeit sowie Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – na jakich zasadach? [Amt des Komitees für Europäische Integration: EU-Mitgliedschaft Polens – zu welchen Bedingungen?], Warszawa März 2003, S. 53f [i.F.z.a. UKIE (2003c)],

4.3.1.10 Zusammenfassung und Folgerungen für die Landwirtschaft

Die beiden wichtigsten Ziele im Zuge der Vorbereitung der polnischen Landwirtschaft auf die Teilnahme an der Gemeinsamen Agrarpolitik der Union lauteten „*Steigerung der Effizienz und Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit*“. Dies implizierte die Notwendigkeit zur multifunktionalen Entwicklung der ländlichen Gebiete sowie tief greifende Modernisierungs- und Anpassungsmaßnahmen im Produktionsbereich und in der Betriebsgrößenstruktur der polnischen Landwirtschaft. In diesem Rahmen wurden Programme gestartet, die zum einen Konzentrationstendenzen in der Agrarstruktur Polens hervorriefen und zum anderen auf die Steigerung der Qualität und Förderung polnischer Produkte aus dem Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor ausgerichtet waren.

Nicht nur im Rahmen der Vorbereitung auf den EU-Beitritt, sondern auch als Resultat der öffentlichen Debatte über die Entwicklung des polnischen Dorfes (ländlicher Gebiete) und der Landwirtschaft, fertigte die Regierung RP einige wichtige Programmdokumente an, in denen sie die strategischen Ziele definierte und die Maßnahmen zu ihrer Realisierung skizzierte.

Zu den wichtigsten gehören sicherlich die vom Ministerrat Polens im Rahmen des *NPPC* im April 1998 angenommene *Mittelfristige Strategie für die Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete* und die die Jahre 2000-2006 umfassende *Kohärente Strukturpolitik für die Landwirtschaft und Ländliche Gebiete*.⁴⁸⁶ Der Umfang der im Rahmen dieser Strategien durchzuführenden Maßnahmen kann im *Pakt für die Landwirtschaft* aus dem Jahre 1999/2000 nachgelesen werden. Der Pakt wurde durch die polnische Regierung in Zusammenarbeit mit der polnischen Landwirtschaft nahe stehenden und sie repräsentierenden sozialen Partnern erstellt. Bei der inhaltlichen Analyse der *Kohärenten Strukturpolitik 2000-2006* sowie ihrer Ausführungsprogramme *SOP*, *PROW* und *PAOW* wird deutlich, dass die Regierung die Inhalte und Ziele des „*Paktes für die Landwirtschaft*“ dort weitgehend umgesetzt hat.

Aus der Analyse der im Kap. 4.3.1 beschriebenen Programmdokumente der polnischen Agrarpolitik geht ferner hervor, dass die dort formulierten Ziele und Maßnahmen für die polnische Landwirtschaft weitgehend mit den im Rahmen des Europäischen Modells für die Landwirtschaft definierten Aufgaben in der EU übereinstimmen.

⁴⁸⁶ Auch bekannt unter „Nationale Entwicklungsstrategie für ländliche Gebiete und Landwirtschaft bis 2006“

Beide akzentuieren die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaft und in diesem Rahmen die Aufbesserung landwirtschaftlicher Einnahmen. Die Notwendigkeit der kohärenten und ausgewogenen Entwicklung ländlicher Gebiete stellt in beiden ebenfalls eine der Hauptrichtungen für die Agrarpolitik dar. Allerdings ist das Motiv zur strukturellen Modernisierung in Polen nicht wie in der EU die Notwendigkeit der Begrenzung der Entvölkerung ländlicher Gebiete, sondern vielmehr die Notwendigkeit der Reduktion des überschüssigen Arbeitskräftepotentials auf dem Lande, was durch die sog. multifunktionale Entwicklung ländlicher Gegenden⁴⁸⁷ erreicht werden soll. Somit ist festzuhalten, dass, die Verteilung der lokalen Akzente in der Entwicklung ländlicher Gebiete verschieden ist und angesichts der Entwicklungsunterschiede und dem strukturellen Abstand zwischen Polen und der EU verschieden sein muss. Ansonsten wird grundsätzliche Übereinstimmung der grundlegenden Konzeptionen konstatiert, womit keine Barrieren für die Aufnahme der polnischen Landwirtschaft in die *GAP* festgestellt werden können.⁴⁸⁸

Im Folgenden werden die Beitrittsvorbereitungen Polens im Untersuchungsschwerpunkt „Umwelt“ dargestellt. Ähnlich wie bei der Analyse im Bereich der Landwirtschaft werden hier basierend auf der Darstellung der politischen Ziele und Programme die sich daraus ergebenden Realisierungs- und Durchsetzungsprogramme der angepassten Politiken vorgestellt.

⁴⁸⁷ Zu den im Rahmen der multifunktionalen Entwicklung durchgeführten Maßnahmen gehört bspw. die Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft, Steigerung des Bildungsniveaus ländlicher Bevölkerung oder Verbesserung der technischen Infrastruktur ländlicher Gebiet.

⁴⁸⁸ Vgl. dazu Guba/ Piskorz (2002), S. 35f

4.3.2 Umwelt und Umweltpolitik – Entwicklung, Ziele, Maßnahmen

Ähnlich wie in der Landwirtschaft war die rechtliche und strukturelle Rückständigkeit Polens im Vergleich zur EU im Umweltbereich Anfang der 90-er Jahre deutlich ausgeprägt. In Ermangelung wirksamer rechtlicher Protektion und wegen fehlender Berücksichtigung der Umweltbelange in der Politik, Wirtschaft aber auch in der gesamten Gesellschaft Polens, litt nicht nur die Umwelt sondern auch die Gesundheit der Menschen unter Ineffizienzen, die in rücksichtsloser Nutzung von Umweltressourcen und in beträchtlicher Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung ihren Ausdruck fanden.

Noch vor dem EU-Beitritt galt es, im Zuge der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft, Polen auf die praktische Anwendung der *Gemeinsamen Umweltpolitik* der Union vorzubereiten, was neben der politischen Neuausrichtung auch eine rechtliche Angleichung implizierte. Beginnend mit dem Jahr 1990 wurde in Polen das Rechtssystem im Umweltbereich zum einen graduell umgestaltet und zum anderen wurden neue und an EU-Standards ausgerichtete Rechtsakte verabschiedet.⁴⁸⁹ Im Jahre 1991 hatte Polen als erstes Land MOE seine Umweltpolitik novelliert und eine neue und streng gehaltene *Nationale Umweltpolitik (PEP)*⁴⁹⁰ beschlossen. Darin wurden kurz-, mittel- und langfristige Prioritäten mit dem dazu gehörigen umweltpolitischen Instrumentarium definiert.⁴⁹¹

Im Jahre 1994 trat der 1991 zwischen Polen und der EU unterschriebene Assoziierungsvertrag (in Kraft. Wie im Kap. 5.4 noch dargestellt werden wird, miss das Europa-Abkommen dem Umweltschutz in Polen ein großes Gewicht bei und setzte sowohl die rechtliche, als auch die wirtschaftspolitische Anpassung⁴⁹² an den Umwelt-*acquis* als Grundbedingung für die wirtschaftliche Integration Polens mit der Union fest. Die im EU festgeschriebenen

⁴⁸⁹ Die Europäische Kommission lobte in ihrem Avis, dass Polen eines der fortschrittlichsten Umweltschutzkonzepte in der MOE-Region entwickelt hat, Vgl. EC (1997) S. 111

⁴⁹⁰ Vgl. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa: *Polityka Ekologiczna Państwa*, [Ministerium für den Schutz von Umwelt, Umweltressourcen und Forstwirtschaft: Nationale Umweltpolitik] Warschau 1990 [i.F.z.a. PEP]

⁴⁹¹ Beispielsweise waren die 1991 festgelegten Emissionsnormen strenger als die EU-Normen und dienten als Basis für die Überwachungsanlagen, die zum Emissionsmonitoring in einigen der Gebiete mit der höchsten Luft- und Wasserverschmutzung eingeführt wurden.

⁴⁹² vgl. dazu bspw. Art. 68 EA, das die Rechtsanpassung Polens an die Rechtsnormen der EU regelt, und Art. 69 EA, das die Umwelt in die anzupassenden Rechtsbereiche einschloss sowie die Bestimmungen des Handelsteils des EA, das die wirtschaftspolitische Liberalisierung regelte. Ausführlich zum EA vgl. Kap. 5.4 dieser Arbeit.

Grundsätze einhaltend, stützte Polen in den neunziger Jahre seine politische und wirtschaftliche Entwicklung auf dem Grundsatz der *langfristigen Tragbarkeit* und berücksichtigte dabei vollauf die Umweltbelange.⁴⁹³

Im Jahre 1995 wurden neben einer Bilanz der bis dato erreichten Ziele der ersten Nationalen Umweltpolitik neue Ziele bis zum Jahr 2000 aufgestellt. Ein Jahr später, 1996, erließ die polnische Regierung ein novelliertes Umweltschutzgesetz, dass sich weitgehend an dem EU-Umweltrecht orientierte.⁴⁹⁴

In 1997 wurde die Nationale Integrationsstrategie Polens (*NSI*) angenommen. Die Strategie definierte den Prozess der Erlangung der EU-Mitgliedschaft und bestimmte Aufgaben für die Zeit unmittelbar nach dem EU-Beitritt Polens. Das Dokument systematisierte ferner die bisherigen Integrationshandlungen, skizzierte die Prioritäten für die Anpassungsprozesse und benannte die sich für Polen ergebenden Herausforderungen der Integration. Am 03. Juni 1997 nahm der Ministerrat Polens den Zeit- und Organisationsplan für die Implementierungsmaßnahmen der *NSI*⁴⁹⁵ an. Dabei nahm die *NSI* zu allen Sektoren der Europäischen Integration Polens Stellung, so auch zum Umweltschutz.

Als Instrument zur Realisierung und Koordination der in der *Beitrittspartnerschaft* für den Umweltbereich festgelegten Ziele wurde 1998 das *Nationale Programm zur Übernahme des acquis (NPPC)* formuliert. Das polnische Dokument setzte die Richtungen und den Zeitplan der Realisierung der Anpassungsmaßnahmen in allen Integrationsbereichen bis 2002 fest.

Die *NSI* von 1997 und der *NPPC* von 1998 betonten den Vorsatz der *Einbeziehung der Umweltbelange in andere Sektorpolitiken*. Neben dem Aufbau nötiger Verwaltungsstrukturen wurde dieser Grundsatz zunehmend zum Hilfsfundament der Durchsetzung von EU-Umweltnormen in allen Wirtschaftssektoren Polens. Das *NPPC* unterstrich die Notwendigkeit der Einbeziehung der Umweltschutzbelange vor allem in die Sektorpolitiken der Bereiche wie Steinkohle-, Chemie-, Erdöl-, Eisen-, Stahl- sowie Hüttenindustrie.⁴⁹⁶

⁴⁹³ Vgl. dazu EC (1997) S. 111

⁴⁹⁴ Vgl. die englische Version der Internetpräsenz des polnischen Umweltministeriums unter: www.mos.gov.pl

⁴⁹⁵ Vgl. Ministerrat Polens (1997)

⁴⁹⁶ Vgl. Vgl. NPPC (1998), Ausführungen zum Umweltschutz, S. 51

Auf dem Grundsatz der Einbeziehung der Umweltbelange in andere Sektorpolitiken basierend, wurde von der Regierung RP im Jahre 2000 die *Zweite Nationale Umweltpolitik (PEPII)*⁴⁹⁷ formuliert und angenommen. Ergänzt wird die *PEPII* durch ein Aktionsprogramm für jeden Umweltsektor (z.B. für Luft, Wasser oder Abfälle), das die Grundsätze des 5. und 6. Aktionsprogramms der *Gemeinsamen Umweltpolitik* enthält.⁴⁹⁸

Die Einbeziehung des Umweltschutzes in andere Politikfelder kann allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn definiert und vorgegeben wird, wie dies geschehen soll. Zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung und zur Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene hat die Regierung in 2001 ein Durchführungsprogramm für die *PEPII* ausgearbeitet. Die nachhaltige Entwicklungsstrategie mit dem Namen „*Polen 2025 – Langfristige Strategie für eine kontinuierliche und nachhaltige Entwicklung*“ legt Leitlinien zur Gewährleistung des Umweltschutzes und zur Ausrichtung nach dem Nachhaltigkeitsansatz in allen Politikbereichen fest und bespricht die Richtungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung Polens im Geiste der Beständigkeit und Nachhaltigkeit.⁴⁹⁹

Neben der *PEPII* und ihres Durchführungsprogramms „*Polen 2025*“ haben der Umwelt- und der Bildungsminister im Jahre 2001 die *Nationale Strategie für Ökologische Bildung* mit dem Beinamen „*Durch Bildung auf dem Weg zur Nachhaltigen Entwicklung*“⁵⁰⁰ ausgearbeitet. Das Dokument fördert ökologische Inhalte der Bildung auf allen Ebenen und zeigt auf, dass dadurch eine Sensibilisierung der Gesellschaft, Wirtschaft und Politik für Umweltbelange erreicht und damit ein für die Nachhaltigkeit der Entwicklung besteuerndes Umweltbewusstsein erzeugt werden kann.

⁴⁹⁷ [poln. II Polityka Ekologiczna Państwa] Vgl.: Rada Ministrów: „II Polityka Ekologiczna Państwa”, Warschau, Juni 2000. [Ministerrat RP: „Zweite Nationale Umweltpolitik]. [i.F.z.a: PEPII (2000)]
Der Beiname „zweite“ bezieht sich auf die Anzahl von der polnischen Regierung formulierter Nationaler Umweltpolitiken nach 1989. Wie weiter oben erwähnt, wurde die Erste Nationale Umweltpolitik vom damaligen Ministerium für den Schutz von Umwelt, Umweltressourcen und Forstwirtschaft im Jahre 1990 formuliert.

⁴⁹⁸ Zu den Aktionsprogrammen vgl. Kap. 2.2 dieser Arbeit

⁴⁹⁹ Zudem definiert das Programm die Strategie, mit der Investitionen und Maßnahmen zur Erreichung der PEPII-Ziele getätigt werden müssen. Vgl. Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 2001 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2001, SEK(2001) 1752, S. 91 [i.F.z.a: Europäische Kommission (2001)]

⁵⁰⁰ Vgl. Ministerstwa Edukacji i Ochrony Środowiska: Narodowa Strategia Edukacji Ekologicznej, „Przez Edukację do Zrównoważonego Rozwoju”, [Ministerien für Bildung und Umweltschutz: Nationale Strategie für Ökologische Bildung mit dem Beinamen „Durch Bildung auf dem Weg zur Nachhaltigen Entwicklung] verfügbar beispielsweise auf der Internetseite des polnischen Umweltministeriums unter: www.mos.gov.pl [http://www.mos.gov.pl/1materialy_informacyjne/raporty_opracowania/index.shtml]

Im Jahre 1999 verabschiedete Polen ferner im Rahmen der „Agenda 21 für den Ostseeraum“ zusammen mit allen Ostseeländern das *Aktionsprogramm für nachhaltige Entwicklung*. In Anlehnung an das Umweltrecht der Europäischen Union entstand in Polen in den Jahren 2000-2001 ein neues Umweltrechtssystem, das 2002 in Kraft trat. Im Jahre 2003 wurde die Nationale Kommission für Umweltverträglichkeitsprüfungen und die 16 entsprechenden regionalen Kommissionen geschaffen.

4.3.2.1 Problemfelder der Anpassung

4.3.2.1.1 Finanzen und Investitionskosten

Es ist weniger die rein technische Anpassung des nationalen Umweltrechts Polens an die im *acquis communautaire* enthaltenen Umweltrechtsnormen, als vielmehr die *praktische* Umsetzung der in ihnen enthaltenen Standards, die mit Schwierigkeiten verbunden ist.⁵⁰¹ Soll nämlich das technisch übernommene EU-Recht *praktisch* angewendet werden, impliziert das die Notwendigkeit der Anpassung der vorhandenen Umweltstandards an die in der EU geltenden Mindestnormen und damit den Abbau der Rückständigkeiten des polnischen Umweltschutzes im Vergleich zur EU.

Neben einem erheblichen Verwaltungsaufwand sind diese Prozesse mit immens hohen Investitionen in Modernisierungsprogramme verbunden, mit denen der Umweltschutz nach EU-Standards umgesetzt und garantiert werden kann. Hier sind zum einen Investitionen in den Bau von Kläranlagen, Kanalisations- und Wasserversorgungssysteme, Systeme zur Abfallwirtschaft (Anlagen zur sicheren Lagerung und zur Wiederverwertung von Abfällen) und zum anderen Ausgaben für neue Installationen und Anlagen, die die Emissionen von Verschmutzungen im Rahmen industrieller Produktion begrenzen und die Herstellung von Produkten erlauben, die den EU-Umweltstandards entsprechen. Aufgrund strengerer Umweltnormen werden Änderungen und Modernisierungen in den folgenden Bereichen durchgeführt:

⁵⁰¹ Vgl. dazu NSI (1997), Punkt 2.84, S. 36 sowie European Parliament/ Directorate-General for Research: The Enlargement Process of the EU: Consequences in the field of Environment, Working Paper ENVI 106, April 2003, S. XIII [i.F.z.a: EP (2003g)]

- Produktionstechnologien sowie Lagerung und Transport flüssiger Kraftstoffe
- Produktionstechnologien von Energie (sowohl Elektrizitäts- als auch Heizenergie)
- Technologische Prozesse bei der Verwendung von organischen Lösungsmitteln (bspw. in der Auto- und Möbelindustrie sowie im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor)
- Technologien in allen Branchen, die von der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung erfasst sind.

Als besonders kostenintensiv in der Anpassungsleistung erwiesen sich dabei vor allem die Bereiche mit den größten Rückständigkeiten zum EU-Durchschnitt und somit die Sektoren „Wasserqualität“, „Luftqualität“, „Abfallwirtschaft“ sowie die „Bekämpfung der industriellen Umweltbelastung und Risiko-Management“. Die folgende Übersicht verdeutlicht die Kosten der Anpassung Polens an EU-Rahmenrichtlinien in einigen ausgewählten Bereichen des Umweltrechts:

Tab. 5: Anpassungskosten Polens im Umweltbereich – ausgewählte Bereiche (kumuliert)

Bereich	Kosten in Mrd. Euro
Trinkwasserqualität	5,3
Kanalisation	7,85
Abwasserreinigung	2,05
Gewässerschutz (Nitrat)	2,7
Emissionen	5,25
Luftqualität	3,55
Abfallwirtschaft	3,15
<i>Summe Kosten</i>	29,85

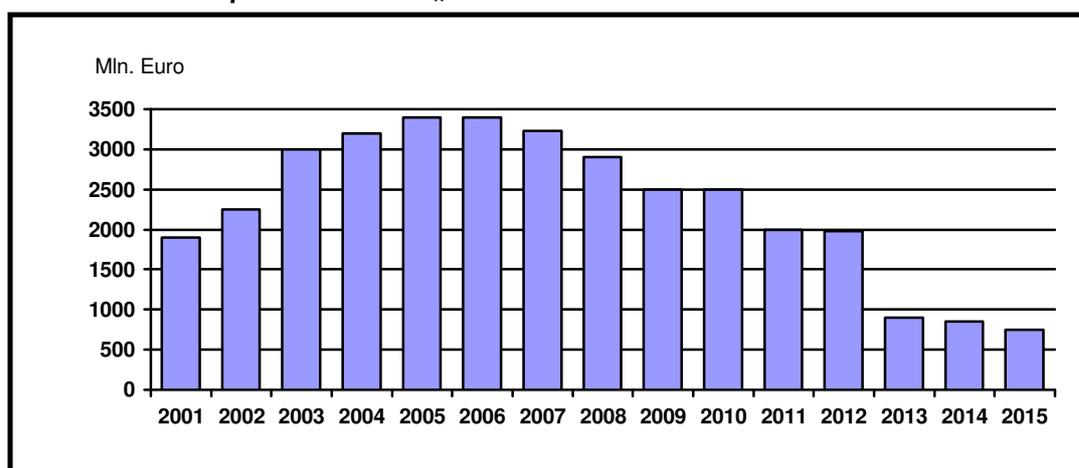
Quelle: World Bank: Poland. Complying with EU Environmental Legislation. Final Report, April 1999. Mittelwert des dort berechneten „niedrigen“ (20,7 Mrd. Euro) und „hohen“ Szenarios (39,0 Mrd. Euro).

Wie aus der obigen Tabelle ersichtlich, wird die vollständige Anpassung an EU-Umweltstandards in Polen auf rund 30 Milliarden Euro geschätzt, wobei die Bereiche „Kanalisation“ und „Verringerung der Emissionen“ mit über 13 Milliarden Euro den Bärenanteil der Gesamtkosten ausmachen. Weitere Schätzungen, die von PHARE-Experten durchgeführt wurden, prognostizieren, dass für die Übernahme und Umsetzung der Schlüsseldirektiven im

EU-Umweltrecht 32,2 Milliarden Euro aufgebracht werden müssen.⁵⁰² Die jährlichen durchschnittlichen Kosten der Anpassungsprogramme wurden von der Weltbank auf 1,5 bis 4,7 Mrd. Euro und von den PHARE-Spezialisten auf 2,8 Mrd. Euro in 2005 bis 6,8 Mrd. Euro in 2010 geschätzt.

Weitere Schätzungen der Implementierungskosten des *acquis* im Umweltschutzbereich wurden in den Jahren 2000-2001 anlässlich der Beitrittsverhandlungen erstellt. Die in diesem Rahmen erstellten Implementierungspläne enthielten detaillierte Kostenschätzungen für 24 als in der Umsetzung am schwierigsten und am kostenintensivsten ausgewählten EU-Richtlinien. Die Höhe der Ausgaben, die in den Jahren 2001-2015 getragen werden sollten, um die 24 EU-Umweltnormen des *acquis* (Stand 31.12.1999) zu implementieren, wurde auf 36,7 Mrd. Euro geschätzt, was jährlich durchschnittliche Ausgaben von 2,45 Mrd. Euro bedeutet. Im Jahre 2003 bestätigte das polnische Umweltministerium diese Schätzungen und präziserte, dass die höchsten jährlichen Durchschnittskosten (über 3 Mrd. Euro) für die Jahre 2003-2007 prognostiziert werden. Ab 2008, so das Ministerium, werden sich diese jährlich bis auf ein Niveau von 810 Millionen Euro im Jahre 2015 reduzieren.⁵⁰³ Der geschätzte Finanzmittelbedarf wird in der folgenden Übersicht dargestellt:

Abb. 8: Geschätzter Investitionsmittelbedarf für die Implementierung des *acquis* im Bereich „Umwelt“ in den Jahren 2001-2015



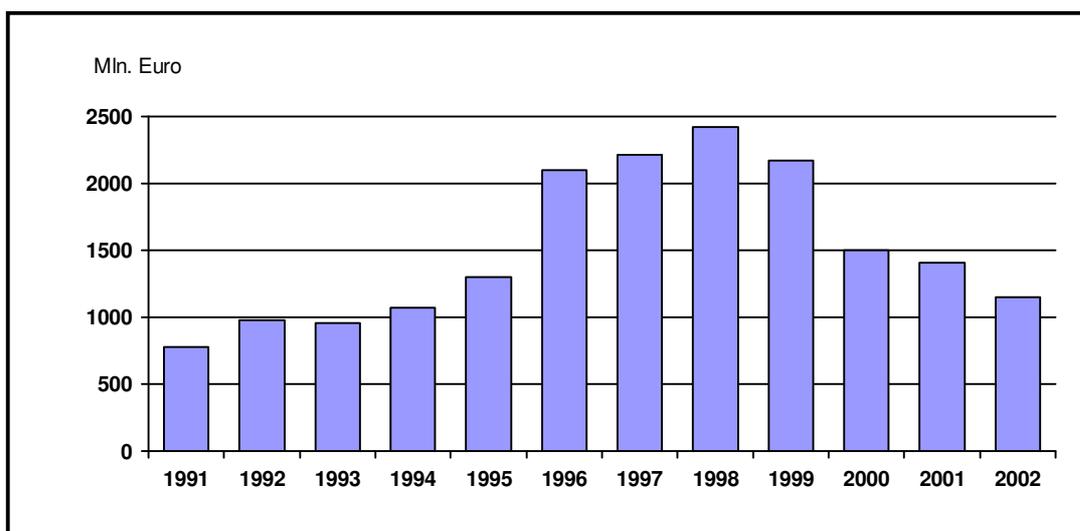
Quelle: GUS, in: Radziejowski et al. (2002), S. 85

⁵⁰² Hier gilt die Annahme, dass die Angleichung etwa 10 Jahre in Anspruch nehmen wird, vgl. PHARE – DISAE 1998: Costing and Financial Analysis of Approximation in Environment. Projektbericht von PHARE POL – 101.

⁵⁰³ Vgl. Ministerstwo Ochrony Środowiska: Przebieg negocjacji akcesyjnych w obszarze „Środowisko“, osiągnięte wyniki oraz szacunek skutków finansowych wdrażania przepisów prawa wspólnotowego, Warschau, Januar 2003, R.III.A. [Umweltministerium: Der Verlauf der Beitrittsverhandlungen im Kapitel „Umwelt“, erzielte Ergebnisse sowie Schätzung finanzieller Auswirkungen der Implementierung der Rechtsnormen des Gemeinschaftsrechts]

Im Verlaufe der neunziger Jahre investierte Polen durchschnittlich 1,5% des BIP⁵⁰⁴ in den Umweltschutz. Etwa 7% aller Investitionen in der Gesamtwirtschaft Polens bezogen sich durchschnittlich auf Modernisierungen und Anpassungen in Verbindung mit der Erreichung nötiger EU-Umweltstandards. Die Entwicklung der Investitionen wird in der folgenden Übersicht verdeutlicht.

Abb. 9: Investitionen in den Umweltschutz in Polen von 1991 bis 2002



Quelle: Eigene Berechnung und Zusammenstellung nach GUS (2003), S. 35 sowie GUS, in: Radziejowski et al. (2002), S. 85 (Preise von 2004)

Die obige Übersicht stellt die Entwicklung der Investitionen in den Umweltschutz in Polen zwischen 1991 und 2002 dar und verdeutlicht zum einen die stetige Steigerung der Investitionsniveaus von 982 Millionen Euro in 1991 bis auf 2.4 Milliarden Euro in 1998. Zum anderen verdeutlicht die Übersicht den 1997 einsetzenden und sich bis in das erste Jahrzehnt des 3. Jahrtausends fortsetzenden Abfall in den jährlichen Investitionshöhen von 2.4 Milliarden in 1998 bis auf 1.1 Milliarden in 2002. Eine schnelle (geschweige den bis zum Beitrittsdatum Polens pünktliche) Erreichung aller Umweltstandards der Union hätte einer mehrfachen Multiplizierung dieser Ausgaben bedurft.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ Ende der neunziger Jahre erreichten die für den Umweltschutz aufgewendeten Ausgaben sogar 1,9% des BIP und 8% der Gesamtinvestitionen in der Wirtschaft. Vgl. Główny Urząd Statystyczny (GUS): Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Jahrgänge 2000-2003, (State Budget) Expenditure by Divisions [Hauptamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch der Volksrepublik Polen, verschiedene Jahrgänge]

⁵⁰⁵ Vgl. dazu NPPC (1998), Ausführungen des Abschnitts über Umweltschutzes ab S. 53

Negativ im Kontext der vollständigen Umsetzung des Umwelt-*acquis* bis zum Beitrittsdatum war der ab 1999 zu beobachtende Einbruch der Investitionen in den Umweltschutz. Es können dafür zwei Erklärungen angeführt werden. Erstens führte paradoxerweise die vermehrte Einhaltung der Umweltschutzvorschriften durch Unternehmen zu einer systematischen Schrumpfung der Einkünfte (Strafen für Nichteinhaltung von Umweltnormen) des *Nationalen Fonds für Umweltschutz* und folglich zur Reduzierung der Investitionen in den Umweltschutz.⁵⁰⁶

Zweitens ist der Investitionsabfall mit einer schrumpfenden Investitionsbereitschaft in den Unternehmen selber zu erklären. Die sinkende Investitionsstimmung gründete auf der Tatsache, dass zu dieser Zeit in Polen eine sehr breit angelegte *Kostendebatte* in Verbindung mit der Osterweiterung und den Anpassungen im Umweltbereich geführt wurde, ohne ihren *Nutzen* für Polen hervorzuheben. Weder die Europäische Kommission noch die Regierung der Republik Polen machten sich zu der Zeit für die Gesellschaft wahrnehmbare Gedanken über die aus der vollständigen *acquis*-Umsetzung für Polen entstehenden *Vorteile*. Die Kostendiskussion hatte auf der einen Seite zwar zahlreiche Kostenschätzungen zur Folge, implizierte allerdings gleichzeitig eine Absenz von Untersuchungen zu den aus der EU-Mitgliedschaft im allgemeinen und aus der Anpassung im Umweltbereich im speziellen resultierenden Vorteilen für Polen.

So auch während der Beitrittsverhandlungen wurden vor allem die Kosten des Beitritts diskutiert und untersucht. Die polnische Regierung verfolgte diese Strategie, um die beantragten Übergangsperioden in die Länge zu ziehen und die Europäische Kommission versuchte auf diese Weise die maximale Menge an Finanzmitteln für die Vorbeitrittsinstrumente zu gewinnen.⁵⁰⁷

Die Konsequenz der übertriebenen Kostenbetonung beider Seiten war einerseits, dass die für Polen zugewiesenen ISPA- und *PHARE*-Budgets zwar erhöht wurden (zusammen finanzierten sie bis 2004 etwa 10% aller Umweltinvestitionen in Polen). Andererseits wurde

⁵⁰⁶ Wie in den späteren Ausführungen dieses Kapitels noch zu zeigen sein wird, spielte das Fondssystem eine sehr wichtige Rolle in der Finanzierung des Anpassungsprozesses im Umweltbereich.

⁵⁰⁷ Vgl. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): *Ekonomiczne Korzyści dla Polski wynikające z wdrożenia prawa ochrony Środowiska Unii Europejskiej*, [Amt des Komitees für Europäische Integration: Ökonomischer Nutzen für Polen aus der Übernahme des rechtlichen Besitzstandes der Union im Bereich Umweltschutz] Warszawa, Juli 2003, S. 13 [i.F.z.a: UKIE (2003)]

dadurch allerdings ein sich stetig fortsetzender Abfall der öffentlichen Unterstützung für die Ziele der Umweltpolitik erzeugt, was ökonomisch ausgedrückt, die Bereitschaft zum Tragen der verbleibenden 90% der Investitionen minderte. Besonders bedauerlich war der Zeitpunkt, zu dem es zu dem Abfall an Investitionen kam. Besonders in den Jahren 1998-2003 hätte es in Bezug auf das Jahr 1998 einen 20-30% Anstieg der Investitionen bedurft, um die vollständige Implementierung des Umwelt-*acquis* in den nun ausgehandelten Übergangsperioden sicherzustellen. Angesichts des Informationsmangels über den ökologischen und wirtschaftlichen Nutzen der EU-Integration Polens im Umweltbereich wurde Notwendigkeit des Investierens privater und öffentlicher Mittel in den Umweltschutz allerdings als *bürokratische Strafe Gottes* und als *ökonomischer Nonsens* angesehen.⁵⁰⁸

Aus den oben angeführten Daten für 1991-2002 geht hervor, dass die Gesamtinvestitionen Polens in den Umweltschutz in diesem Zeitraum etwa 26 Milliarden Euro betragen, was eine jährliche Durchschnittsinvestitionshöhe von 2.16 Milliarden Euro ergibt. Der geschätzte durchschnittliche Jahresbedarf für die Jahre 2001-2015 beträgt, wie weiter oben dargestellt, 2.45 Milliarden Euro. Im Vergleich zur jährlichen Investitionshöhe aus den Jahren 1991-2002 werden diese Ausgaben im Durchschnitt um 300 Millionen Euro jährlich höher sein. Es lässt sich somit eine gewisse Lücke zwischen dem finanziellen Bedarf auf der einen und den finanziellen Möglichkeiten Polens, die Anpassung im Bereich *Umwelt* finanzieren zu können, feststellen.⁵⁰⁹

Eine Unterschreitung der für die Jahre 2001-2015 geplanten Investitionshöhen im Umweltschutz lässt sich bereits an den Investitionen der Jahre 2001-2002 ablesen.⁵¹⁰ Bei der Annahme, dass die in den Implementierungsplänen enthaltene Gesamtinvestitionsschätzung für die Jahre 2001-2015 von 36,7 Mrd. halbwegs genau ist, liegt Polen allein nach den Jahren 2001 und 2002 um insgesamt 1,5 Milliarde Euro im Rückstand, der in den kommenden Jahren aufgeholt werden muss. Dies könnte zu Problemen bei der Erfüllung der in den Übergangsperioden eingegangenen Verpflichtungen führen.⁵¹¹

⁵⁰⁸ Besonders für den Entscheidungsprozess im unternehmerischen Bereich ist es von vitaler Bedeutung, dass im Vorfeld einer Entscheidung, eine Kosten-Nutzen-Analyse erstellt werden kann. Fehlt eine Input-Komponente kann solche nicht erstellt werden, was zur Folge hat, dass Entscheidungen oft nicht gefällt werden können oder verschoben werden müssen. Über die Rolle der der Nutzen-Analyse bei den Entscheidungen zum Umweltschutz in OECD- und EU-Ländern sowie in den USA vgl. UKIE (2003), Abschnitt 3, S. 57-65

⁵⁰⁹ Vgl. UKIE (2003), S. 13 sowie die dort zitierte Literatur

⁵¹⁰ Im Jahr 2001 wird der Plan etwa um eine halbe Milliarde und in 2002 über eine Milliarde Euro unterschritten, vgl. Abbildungen 8 und 9 dieser Arbeit auf S. 178 und 179

⁵¹¹ Zu den Übergangsperioden im Verhandlungskapitel „Umweltschutz“ siehe Kap. 6.4.3 dieser Arbeit.

Als kurz- und mittelfristig wichtigsten Investitionsziele im Umweltschutzbereich definiert die *Zweite Nationale Umweltpolitik (PEPII)* die Lösung der Probleme der Wasser- und Luftqualität sowie der Abfallwirtschaft, so dass bis 2010 die EU-Normen in diesen Sektoren erreicht werden können.⁵¹² Die folgende Tabelle schildert die Schätzungen des polnischen Umweltministeriums für die dafür nötigen Investitionssummen:

Tab. 6: Investitionskosten für die Angleichung der polnischen Wirtschaft an die EU-Normen im Umweltbereich (Hauptkosten-Faktoren)

Investitionsbereich	Investitionssummen in Mld. Euro	
	kurzfristige Ziele (2000 -2002)	mittelfristige Ziele (2003 - 2010)
Wasserqualität	3,6	6,2
Luftqualität	5,3	6,3
Abfallwirtschaft	1,2	2,4
Summe	10,1	14,9

Quelle: Schätzungen des polnischen Umweltministeriums, in: *PEPII*, Punkt 190

Aus der obigen Tabelle wird ersichtlich, dass die Umsetzung der kurz- und mittelfristigen Ziele der *PEPII*, allein in den drei ausgewählten Hauptproblembereichen der Angleichung an EU-Umweltnormen, bis zum Jahr 2010 etwa 25 Milliarden Euro kosten wird.

Die Schätzungen der nötigen Investitionssummen für die Angleichung an die übrigen EU-Umweltnormen⁵¹³ einerseits und die Durchsetzung der *allgemeinen* (beitrittsunabhängigen) Ziele der *PEPII* andererseits, die in der obigen Tabelle unberücksichtigt sind, belaufen sich auf weitere 6,3 Milliarden Euro⁵¹⁴, womit die geschätzte Gesamtinvestitionssumme für die Umsetzung aller *PEPII*-Ziele bis 2010 auf etwa 31,5 Milliarden Euro anwächst.⁵¹⁵

⁵¹² Vgl. *PEPII* (2000), Abschnitt 6.3, Punkt 190

⁵¹³ wie z.B. die Normen für den Schutz vor Lärm und Vibrationen, Schutz der biologischen Vielfalt, chemische und biologische Sicherheit, Bewaldung, ökologische Bildung sowie für das Monitoring

⁵¹⁴ Es handelt sich hier um eine Schätzung des polnischen Umweltministeriums, die im Rahmen der Formulierung der *PEPII* unternommen wurde. Es muss hier stark betont werden, dass sich die Trennung der Investitionen zur Erreichung der EU-Umweltnormen von den Investitionszielen, die die polnische Regierung im Rahmen von *PEPII* auch unabhängig von der Europäischen Integration Polens definiert hätte, sehr schwierig ist, da das Szenario Polens außerhalb der EU nur sehr ungenau abgeschätzt werden kann. Als sicher gilt allerdings, dass einige der von den EU-Richtlinien vorgegebenen Ziele auch dann Teil nationaler Ziele Polens gewesen wären, wenn sich Polen nicht um eine EU-Mitgliedschaft bewerben würde.

⁵¹⁵ Vgl. Schätzungen des polnischen Umweltministeriums, in: *PEPII* (2000), Punkt. 192. Die Kostenfrage der polnischen EU-Mitgliedschaft im Integrationssektor „Umwelt“ wird vom Kap. 7.2.3 Arbeit erörtert.

Um die bis zum Jahr 2010 geschätzte Gesamtinvestitionssumme zu bewältigen, ist es somit notwendig, dass der für den Umweltschutz verwertete Anteil am BIP und an den Gesamtinvestitionen in der Wirtschaft konstant auf den in 1998 notierten Werten von 1,6% und 8% gehalten wird. Bei einem für die Zeitperiode 2000-2010 angenommenen Wirtschaftswachstum von jährlich 5% bedeutet das konkret, dass die Umweltausgaben in Höhe von 2 Milliarden Euro im Jahr 1999 bis zum Jahr 2010 stetig auf jährlich 16,2 Milliarden Euro anwachsen müssten. Geht diese Strategie auf, würden die gesamten für den Umweltschutz verfügbaren Mittel in der Zeitperiode 2000-2010 etwa 32,3 Mrd. Euro betragen, was mit einer kleinen Reserve sowohl die Investitionen in die EU-Angleichung, als auch die Erreichung der übrigen *PEPII*-Ziele ermöglichen würde.⁵¹⁶

In diesem Zusammenhang ist die nähere Betrachtung der Herkunft der für die Umsetzung der *PEPII*-Ziele nötigen Investitionsgelder von Interesse. Bezogen auf die Geldquelle und aufgeteilt nach ihrem Anteil an den *EU-Angleichungskosten* auf der einen und den *PEPII-Gesamtinvestitionskosten* auf der anderen Seite, wird in Polen für die Jahre 2000-2010 mit der folgenden Investitionsstruktur gerechnet:

Tab. 7: Mittelprovenienz für die Umsetzung der *PEPII*-Ziele von 2000 bis 2010

Investitionsquelle	prozentualer Anteil der Investitionsquelle	
	an den <i>PEPII</i> -Gesamtinvestitionskosten ⁵¹⁷ (31,5 Mrd. Euro)	an den EU-Angleichungskosten ⁵¹⁸ (25 Mrd. Euro)
Eigenmittel (Selbstverwaltungen, Unternehmen)	50	53
Umweltfonds	30	31,7
Auslandshilfe (inkl. <i>PHARE</i> und <i>ISPA</i>)	5	4,3
Strukturfonds der EU (ab 2004)	8	6,25
Staatsbudget	7	4,3

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Schätzungen des Umweltministeriums, in: *PEPII*, Punkt 193

Die obige Tabelle verdeutlicht, dass etwa 80% der wegen der EU-Angleichung entstehenden Kosten aus Eigenmitteln und Umweltfonds aufgebracht werden und dass die Strukturfonds der EU einen größeren Teil beisteuern als das polnische Staatsbudget. Dabei ist es Ziel der

⁵¹⁶ Vgl. *PEPII* (2000), Punkte 191ff

⁵¹⁷ bezogen auf die 25 Mrd. für die kurz- und mittelfristigen Ziele der *PEPII* (vgl. Abb. 8 die auf Seite 178) und auf die 6,3 Mrd. Euro für die Umsetzung der übrigen allgemeinen und Angleichungsziele der *PEPII* (Fußnote 511).

⁵¹⁸ bezogen auf die Hauptproblembereiche Wasser- und Luftqualität sowie Abfallwirtschaft wie in der Tab. 6 auf S. 182 dargestellt

Regierung RP, den prozentualen Anteil des Staatsbudgets an der Gesamtinvestitionsstruktur „auf Kosten“ des Anteils der Umweltfonds graduell zu erhöhen.⁵¹⁹

Aus der obigen Tabelle ist ferner erkennbar, dass die *Unternehmen* selber einen sehr bedeutenden Anteil an der Bewältigung der gesamten Investitionskosten für die Umsetzung der Umweltrichtlinien haben und dass somit zahlreiche mit der Implementierung der EU-Umweltnormen verbundenen Aufgaben auf Unternehmen zurückfallen. Allen voran sind es Verpflichtungen, die mit der Notwendigkeit der Erlangung von Genehmigungen (z.B. für Ableitung von Abwässern, Emission von Gasen und Stauben in die Atmosphäre, Abfallproduktion, Lärmerzeugung etc.), Führung von Registern, Monitoring der Konzentrationen und Emissionen gefährlicher Substanzen und ähnlichen Tätigkeiten zusammenhängen.

Die Unternehmen müssen im Rahmen der Notwendigkeit der Anpassung an die EU-Standards im Bereiche des Umweltschutzes große Investitionen vornehmen. Mit einem Anteil von 53% an der Gesamtinvestitionsstruktur Polens in den Umweltschutz sind die Unternehmen der Hauptinvestor. Bei den Richtlinien in den Bereichen „Luftqualität“ (v.a. dort, wo es um Kraftstoffe geht) werden die Unternehmen sogar 100% der Investitionsausgaben tragen. Es wird angenommen, dass ein Teil dieser Kosten auf die Konsumenten abgewälzt wird, was zu einem gewissen Inflationseffekt führen wird.⁵²⁰

Zu den größten Schwierigkeiten der Unternehmen bei der Implementierung von Umweltvorschriften zählen vor allem die Erlangung und Bereitstellung der dafür nötigen Investitionsmittel zu Konditionen, die sowohl ökologische Investitionen, als auch eine gesunde Weiterentwicklung des Unternehmens erlauben. Für die notwendige Investitionstätigkeit werden zum einen Gewinnanteile verwendet und zum anderen Geschäftskredite aufgenommen. Der Anteil am Gewinn, den ein Unternehmen für die Investitionen im Umweltbereich verwenden kann, ist allerdings nicht sehr groß und auch die Kreditfähigkeit der Unternehmen ist begrenzt. Somit ist anzunehmen, dass die Unternehmen die notwendigen Anpassungsinvestitionen in Form von höheren Produktpreisen auf die

⁵¹⁹ Vgl. PEPII (2000), Punkt 193

⁵²⁰ Vgl. Radziejowski, J./Niesyto, G./Jeziorski, J.: *Integracja Europejska A Ochrona Środowiska*, Fundacja Rozwoj SGGW, [Europäische Integration und Umweltschutz] Warszawa, 2002, S. 78 [i.z.f.a.: Radziejowski et al. (2002)]

Konsumenten abwälzen werden.⁵²¹ Erschwerend kommt hinzu, dass der Informationsstand der Unternehmen oft weder über das gültige polnische Recht noch über die in der EU gültigen Vorschriften im Unternehmensbereich als ausreichend bezeichnet werden kann, so dass oft keine effiziente Investitionstätigkeit möglich ist. Ein weiteres Hindernis ist die noch vorhandene Kompetenzbarriere sowie die in den Berichten der Kommission kritisierten quantitativen Mängel des Verwaltungsapparats im Umweltbereich.

Ein großer Teil der Investitionen wird aus öffentlichen Mitteln (z.B. EU-Hilfen) gedeckt werden müssen. Ein Problem wird zudem die Notwendigkeit der Erhaltung vieler nicht vollständig EU-konform funktionierender Unternehmen unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung für die Gesellschaft darstellen. Zu solchen Problemfällen gehören beispielsweise Heiz- und Elektrizitätswerke, auf die nicht verzichtet werden kann.⁵²²

Aus der Tabelle ist ferner ersichtlich, dass das *System der Umweltfonds* ebenfalls eine wichtige Rolle in der Finanzierungsstruktur der *Zweiten Nationalen Umweltpolitik* (PEPII) und somit auch in der Umsetzung der EU-Umweltnormen in Polen spielt. Als Schaffungsgrundlage für die Umweltfonds in Polen gilt das am 27. April 2001 beschlossene *Umweltschutzgesetz*⁵²³, wobei der Grundstein für das Umweltfondssystem allerdings bereits 1989 gelegt wurde. Über die 90er Jahre entwickelte sich das System beträchtlich und besteht aktuell aus folgenden wichtigsten Bestandteilen:

- der Nationale Fonds zum Schutz der Umwelt und der Wasserwirtschaft (NFOSiGW)⁵²⁴
- 16 regionale Fonds für den Umweltschutz und Wasserwirtschaft
- Fonds in den Powiats (Unterstützung der Abfallwirtschaft auf Powiat-Ebene)
- Fonds in den Gminas

Der wichtigste Fonds des Umweltfondssystems ist der *Nationale Fonds zum Schutz der Umwelt und der Wasserwirtschaft* (NFOSiGW). Zusammen mit den regionalen und Lokalen Fonds finanziert der *NFOSiGW* rund 40% aller polnischen Umweltschutzprojekte und besitzt somit landesweite strategische Bedeutung in der Unterstützung von Investitionen und

⁵²¹ Vgl. Biuro ds. Referendum Europejskiego KPRM [Hrsg.]: Polska w Unii Europejskiej – Nasze warunki Członkostwa [Amt für Angelegenheiten des Europäischen Referendums [Hrsg.]: Polen in der EU – Unsere Konditionen der Mitgliedschaft, Warschau 2003, S. 44 [i.F.z.a: KPRM (2003)]

⁵²² Vgl. ebenda

⁵²³ Das neue Umweltschutzgesetz Polens [polnisch: Prawo Ochrony Środowiska (POS)] stammt vom 27. April 2001, vgl. Dziennik Ustaw Nr 62, Pos. 627, [Tagesgesetzblatt Nr. 62, Pos. 627] [i.F.z.a: POS (2001)]

⁵²⁴ Polnisch: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska I Gospodarki Wodnej

Maßnahmen zum Umweltschutz und zur ökologischen Bildung.⁵²⁵ Alle ökologischen Fonds beziehen ihre Mittel aus *Umweltnutzungsgebühren* und *Strafen* für Nichteinhaltung von Umweltnormen. Mit steigender Umweltnormdisziplin verschlechtert sich somit die Mittelausstattung der Fonds. Die Gelder der Fonds werden für Präferenzkredite und Unterstützungen von Maßnahmen zum Umweltschutz verwendet.

Die *Bank für Umweltschutz* (BOS) bildet ein weiteres Glied in der Finanzierungsstruktur des polnischen Umweltschutzes. Ähnlich wie der *NFGOSiGW* vergibt sie Präferenzkredite für die Kofinanzierung von Umweltschutzmaßnahmen. Als das Ergebnis einer *Ökokonversion*⁵²⁶ entstand ferner die spezielle Finanzstiftung „EkoFundusz“ (EF). Die EF wird bis 2010 tätig sein und unterstützt Umweltschutzmaßnahmen. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass Polen im Verlauf der neunziger Jahre von zahlreichen Ländern nicht rückzahlbare Kredite für konkrete ökologische Investitionen gewährt bekommen hat. Die Gesamthöhe dieser Kredite wird auf ca. 212 Mrd. US-Dollar geschätzt.⁵²⁷

4.3.2.1.2 Anpassungstempo und Soziale Verträglichkeit

Der Prozess der Erreichung aller EU-Umweltstandards konnte aufgrund der finanziellen Überforderung Polens nicht pünktlich bis zum Beitrittsdatum Polens am 01. Mai 2004 abgeschlossen werden und dauert in der Zeit nach dem Beitritt an. Für die nicht rechtzeitige Umsetzung aller umweltrechtlichen EU-Bestimmungen waren allerdings nicht nur die hohen Investitionsaufwendungen *per se* verantwortlich, sondern auch die Notwendigkeit der Berücksichtigung aller sich aus einer *zu schnellen* Umsetzung von neuen Rechtsvorschriften potentiell ergebenden gesellschaftlichen Folgen verantwortlich. Zu solchen Gefahren können beispielsweise Aspekte wie Inflationsanstieg, schlagartiger Verlust an Konkurrenzfähigkeit von nicht EU-konform produzierenden Unternehmen, Marktverdrängungseffekte und folglich Anstieg der Arbeitslosigkeit gezählt werden.⁵²⁸

⁵²⁵ Vgl. EP (2003g) S. 21

⁵²⁶ Schuldenerlass mit der Bedingung, dass die erlassene Schuldensumme für Investitionen im Bereich des Umweltschutzes verwendet wird. In diesem Falle handelt es sich um den Erlass der Schulden Polens gegenüber den USA, der Schweiz, Italiens, Schwedens und Norwegens.

⁵²⁷ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 19

⁵²⁸ In diesem Zusammenhang machte die Europäische Kommission beispielsweise auf die großen Umstrukturierungsprobleme der polnischen Stahlindustrie, des Kohlebergbaus und der Energiewirtschaft aufmerksam, vgl. EC (1997) S. 83, 101, 111

Im Lichte der Verfolgung und Umsetzung einer nachhaltigen und kohärenten Entwicklung mussten ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ziele gleichermaßen berücksichtigt werden. Folglich musste das mit der Umsetzung neuer Umweltvorschriften verbundene Investitionstempo an die Möglichkeiten der diese Investitionen ausführenden Unternehmen angepasst werden.⁵²⁹ Somit muss hier die Notwendigkeit zur Abstimmung pro-ökologischer Maßnahmen mit den Prozessen der Restrukturierung, Modernisierung und dem Tempo der Wirtschaftsentwicklung betont werden.⁵³⁰ Vor diesem Hintergrund musste bei der Geschwindigkeit der Umsetzung der EU-Umweltnormen in Polen beachtet werden, dass die jeweiligen Branchen und Wirtschaftssubjekte Zeit zur Vorbereitung brauchen, um

- Ihre Tätigkeit in den neuen ökonomisch-rechtlichen Bedingungen fortzusetzen
- Investitionsprojekte unter technischen, organisatorischen und finanziellen Aspekten vorzubereiten.

In Bezug auf den Einfluss von Anpassungsprogrammen auf die Konkurrenzfähigkeit polnischer Unternehmen betonte die Nationale Integrationsstrategie Polens (*NSI*) von 1997 einerseits, dass die dadurch erreichte Rationalisierung der Nutzung natürlicher Ressourcen und der Energie eine Erhöhung der Produktionseffektivität und Verbesserung der Konkurrenzposition zur Folge haben wird. Andererseits wies die Strategie jedoch darauf hin, dass bevor dieser Effekt einsetzen wird, die mit der Erreichung der EU-Umweltnormen in Verbindung stehenden Modernisierungsmaßnahmen (Investitionen in neue Maschinen, Technologien und Anlagen) erst einmal zu einer Erhöhung der Produktionskosten und damit zu einer Verschlechterung der Konkurrenzfähigkeit der Betriebe führen würden.⁵³¹

In diesem Zusammenhang muss unterstrichen werden, dass der Großteil aller EU-Rechtsvorschriften im Umweltbereich die Prozesse einer umweltfreundlichen Herstellung von Waren und Dienstleistungen betrifft, ohne allerdings auf ihre Merkmale oder Eigenschaften

⁵²⁹ Hier handelt es sich vor allem um Berücksichtigung der Investitionsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, vgl. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): Bilans Korzyści i Kosztów Przystąpienia Polski do UE. Prezentacja wyników Badań polskich ośrodków badawczych, [UKIE: Kosten-Nutzen-Bilanz aus der EU-Beitritt Polens. Präsentation der Forschungsergebnisse polnischer Forschungsinstitute] Warschau, April 2003, S. 70 [i.F.z.a: UKIE (2003a)]

⁵³⁰ Vgl. Centrum Informacji Europejskiej (CIE): Ochrona Środowiska – Stan dostosowania polskiego prawa do prawa ochrony Środowiska Unii Europejskiej, Fiszka Informacyjna 22/02/04, [Europäisches Informationszentrum (CIE): Informationsblatt 22/02/04: Umweltschutz – Der Anpassungsgrad des polnischen Umweltschutzrechts an das Umweltrecht der EU] S. 1

⁵³¹ Vgl. Narodowa Strategia Integracji, in: Monitor Integracji Europejskiej, Nr. 10, September 1997, Abschnitt über den Umweltschutz, Punkte 2.81. bis 2.84 [i.F.z.a: NSI (1997)]

einzugehen. Für polnische Unternehmen, die auf dem europäischen Markt konkurrenzfähig sein möchten, impliziert das die Notwendigkeit freiwilliger Annahme und Umsetzung von normierten Produktions-, Verfahrens- und Verwaltungsvorschriften.⁵³² Dies wiederum ist mit Investitionen in neue Produktionsanlagen oder Schulungen verbunden, die die gesamte Produktion und das Management tief greifend verändern. Ihre technische und praktische Umsetzung ist somit nur mittelfristig umsetzbar.

Die deutlichen zwischen Polen und der EU vorhandenen und nur mit einer moderaten Geschwindigkeit abbaubaren Unterschiede in den Standards des Umweltschutzes sind ferner auf unterschiedliche Ausrichtungen der Rechtsnormen im jeweiligen Umweltrecht zurückzuführen.⁵³³ Während die EU-Umweltrichtlinien auf eine bedingungslose Einhaltung von Normen (z.B. in der Produktion und in der Emission) hinwirken, war die Ausrichtung des polnischen Umweltrechts zwischen 1945 und 1989 (per definitionem) vor allem auf den Schutz natürlicher Umweltressourcen und auf die ökologischen Effekte ihrer Nutzung gerichtet.⁵³⁴

Die aufgrund der hohen Investitionskosten schwierige und lang andauernde Anpassung Polens im Bereich Umwelt hatte somit schwierige Beitrittsverhandlungen zur Folge, die im Jahre 2002 vorläufig abgeschlossen wurden. Die vom polnischen Verhandlungsteam zahlreich beantragten Übergangsperioden spiegeln die problematischen Verhandlungsbereiche wider. Auch an den Polen im Ergebnis der Verhandlungen zuerkannten Sonderregelungen, die die Geltung einiger Umweltrichtlinien für bis zu 13 Jahre ab dem Beitrittszeitpunkt außer Kraft setzten, kann die über den Beitrittszeitpunkt hinaus nur sehr bedingte Praktikabilität mancher EU-Richtlinien im Umweltbereich abgelesen werden.⁵³⁵

⁵³² Hier ist z.B. die ISO 14000 Norm über das umweltgerechte Management zu erwähnen, vgl. dazu die Internetseite der Internationalen Standardisierungsorganisation unter: www.iso.org;

⁵³³ Vgl. dazu Centrum Informacji Europejskiej (CIE): Fiszka Informacyjna – Ochrona Środowiska. Strategia dostosowania, [Europäisches Informationszentrum: Informationsblatt: Umweltschutz – Die Anpassungsstrategie] einsehbar auf der Internetseite des Europäischen Informationszentrums unter: www.cie.gov.pl [i.F.z.a. CIE (2001)]

⁵³⁴ Vgl. dazu das Kap. 6.4.1 über die Erläuterung der polnischen Verhandlungsposition im Verhandlungskapitel „Umwelt“

⁵³⁵ Ausführlich zu den Beitrittsverhandlungen zwischen Polen und der EU im Verhandlungskapitel „Umwelt“ sowie zu den Polen gewährten Sonderlösungen in diesem Bereich vgl. Kap. 6.4 (6.4.3) dieser Arbeit.

Die Polen im Integrationssektor „Umwelt“ gewährten Übergangsperioden (Kap. 6) stellen auf der einen Seite eine Erleichterung bei der Geschwindigkeit der Übernahme der EU-Umweltnormen dar. Auf der anderen Seite dürfen sie den Investoren jedoch nicht als Chance angesehen werden, schwere Entscheidungen und nötige Investitionen auf später zu verlegen. Damit dies nicht passiert, muss die öffentliche Verwaltung ausgebaut werden und mit Hilfe ökonomisch-rechtlicher Instrumente Einfluss auf den Entscheidungsprozess der Unternehmen im Bereich *Umweltschutz* ausüben.⁵³⁶ Die vollständige Erreichung der EU-Umweltnormen muss innerhalb der gewährten Übergangsperioden durch strenge *Durchführungsvorschriften* und *-kontrollen* gesichert werden, da Polen sonst Strafen wegen nicht rechtzeitiger Umsetzung drohen.

4.3.2.1.3 Anpassungsstrategie Polens in zwei Etappen

Bedingt durch die hohen Investitionssummen der Angleichung einerseits und aufgrund der oben dargestellten Gefahr negativer Implikationen bei einer zu schnellen Umsetzung der EU-Umweltnormen andererseits, musste in Polen eine für die Politik, die Wirtschaft und die Gesellschaft *tragbare Strategie* für die Erreichung der EU-Standards festgelegt werden. Das soziale Verträglichkeitskriterium impliziert einerseits, dass EU-Umweltnormen nur in einem moderaten Tempo umgesetzt werden können und andererseits, dass Investitionen erst auf längere Sicht getätigt werden können, weil die kaum von Polen allein tragbare finanzielle Last zeitlich gestreckt werden muss. In Berücksichtigung dieser Überlegungen einigte man sich in Polen auf folgende Anpassungsstrategie:⁵³⁷

Die Anpassung Polens im Bereich Umwelt verläuft in *zwei Etappen*, wobei die zweite schwieriger und zeitaufwendiger als die erste ist. Nachdem im ersten Schritt die technische Transposition aller 170 EU-Schlüsseldirektiven⁵³⁸ zum Umweltschutz in das polnische Umweltrecht abgeschlossen ist, werden als Folgeschritt die inhaltlichen Bestimmungen nach und nach praktisch um- und durchgesetzt.

Die Anpassungsstrategie gibt dabei Rechtsnormen Vorzug, deren Umsetzung für die reibungslose *Funktion des Binnenmarktes* notwendig ist. Somit müssen als erstes jene Standards erfüllt werden, die als Voraussetzung für den freien Fluss von Waren als

⁵³⁶ Diese Maßnahmen und Instrumente werden im Kap. 4.3.2.5.3 dieser Arbeit beschrieben.

⁵³⁷ Vgl. CIE (2001), S. 1-2

⁵³⁸ insgesamt umfasst der *Acquis communautaire* rund 200 Rechtsakte zum Umweltschutz

Voraussetzung gelten.⁵³⁹ Hier definierte vor allem das *Weißbuch von Cannes* 1995 die produktspezifischen Rechtsvorschriften, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr stehen.⁵⁴⁰

Anlässlich der Beitrittsverhandlungen bat die Unionsseite die Kandidatenländer und somit auch Polen um die Erstellung von Implementierungsplänen für die wichtigsten (schwierigsten in der Realisation und mit den größten Investitionen verbundenen) Richtlinien. In den Jahren 2001-2002 wurden in Polen nach einer einheitlichen Methodologie Pläne für die Implementierung von 24 Richtlinien erstellt. Jeder der Pläne enthält folgende Bestandteile:

- eine inhaltliche Beschreibung der jeweiligen Richtlinie und der sich daraus ergebenden zu erfüllenden Standards,
- eine Beurteilung des Konformitätsgrads des polnischen Rechts im Bereich der von der Richtlinie gekennzeichneten Erfordernisse,
- eine Strategie und detaillierten Zeitplan für die Transposition und Implementierung der Richtlinien
- Vorschläge für die mit der Transposition und Implementierung zusammenhängenden und notwendigen institutionellen Veränderungen
- Finanzierungskosten und -quellen

4.3.2.1.3.1 Rechtliche Durchsetzung der Anpassungsstrategie

Angesichts der weiter oben erwähnten Erfahrung, dass die praktische Umsetzung und Anwendung von EU-Standards bei weitem mehr Probleme bereitet, als die reine Transposition der Umweltvorschriften, konnte die zweite Etappe der Anpassungsstrategie *nicht vollständig* bis zum Beitrittsdatum Polens beendet werden. Für die somit in Polen noch nicht anwendbaren EU-Umweltnormen wurden Polen im Ergebnis der Beitrittsverhandlungen Übergangsperioden bis zu 13 Jahren zuerkannt. In dieser Zeit muss nun die zweite Etappe der Anpassungsstrategie beendet werden.

Die vollständige Umsetzung der Anpassungsstrategie wird vor allem mittels der Anwendung des neuen polnischen Umweltrechts vom 27. April 2001 (*POS*) vorgenommen. Es ist an EU-Umweltnormen ausgerichtet und gewährt den es ausführenden und überwachenden öffentlichen Verwaltungsstellen rechtlich-ökonomische Instrumente an die Hand, mit deren

⁵³⁹ Vgl. CIE (2001)

⁵⁴⁰ Vgl. Kap. 5.8.2 dieser Arbeit.

Hilfe Unternehmen in ihrem Investitions- und Entscheidungsverhalten im Bereich des Umweltschutzes beeinflusst werden können. Die Vorschriften erlegen jedem die Umwelt nutzenden (Wirtschafts-) Subjekt die Pflicht zu bestimmten Vorgehensweisen auf und setzen Termine für die Realisierung bestimmter Aufgaben fest. Bei Nichterfüllung der Rechtsvorschriften sieht das Umweltschutzrecht die Anwendung von *Sanktionen* vor. Die Formen der Sanktionen erstrecken sich von einfachen (Geld-) Strafen bis zum Verbot der weiteren Benutzung von Anlagen (Art. 367 *POS*), der Produktion, des Imports oder des Inverkehrbringens von Produkten, die die Umweltschutznormen nicht erfüllen (Art. 370 *POS*). Die Leitung des auffälligen Unternehmens kann zur Verantwortung gezogen und bestraft werden.⁵⁴¹

Das Umweltschutzrecht von 2001 (*POS*) sieht auch weitere Wege der Umsetzung der EU-Umweltnormen vor. Bezüglich eines Teils von Anlagen, die nicht rechtzeitig bis zum Beitritt Polens zur EU angepasst werden konnten, werden Anpassungsprogramme angewandt. Die Programme werden durch ein Organ der öffentlichen Verwaltung für den Umweltschutz auf Woiwodschaftsebene individuell mit dem jeweiligen Betreiber der anzupassenden Anlage verhandelt. Sie enthalten sachlich-finanzielle und bindende Zeitpläne für die Realisierung von Verpflichtungen bezüglich des Umweltschutzes⁵⁴² und ihre Anwendung ist wiederum das Ergebnis der Implementierung der Richtlinie Nr. 96/61/EG über die *integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung*.

4.3.2.1.3.2 Institutionelle Durchsetzung der Anpassungsstrategie

Die Anwendung und Durchsetzung des an den gemeinschaftlichen Umweltbestimmungen ausgerichteten nationalen Umweltschutzrechts von 2001 (*POS*) erfordert eine solide und gut ausgestattete Verwaltung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Die öffentliche Verwaltung erfüllt eine Reihe von Aufgaben, die im Rahmen dieser Arbeit in ihrer Vollständigkeit nicht besprochen werden können. Zu ihnen gehören u.a. die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen, Vorbereitung von Plänen und Strategien zu Implementierungsmaßnahmen von EU-Umweltvorschriften (Ausführungsakten), Monitoring und

⁵⁴¹ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S.77f

⁵⁴² Vgl. ebenda, S. 78

Kontrolle⁵⁴³, Berichterstattung und Informationserteilung sowie die Erteilung von Genehmigungen für die Umweltnutzung. Gemäß Art. 181 *POS* können Organe der öffentlichen Verwaltung folgende Genehmigungen erteilen:

- **Integrierte Genehmigungen**
 - für die Emission von Gasen und Staub in die Luft
 - auf Abführung von Abwässern in die Gewässer oder in das Erdreich
 - auf Abfallgenerierung
 - auf Emission von Lärm
 - auf Emission von elektromagnetischen Feldern

Es ist wichtig, dass alle von Übergangsbestimmungen erfassten Umweltnormen rechtzeitig in den vorgesehenen Perioden erreicht werden. In diesem Rahmen sei auf die wichtige Rolle der Selbstverwaltungen – vor allem in den Gminas, Powiats und Woiwodschaften – hingewiesen, auf die die Last und die Verantwortung für die termingerechte Erfüllung der in der Beitrittsakte eingegangenen Verpflichtungen zurückfällt. Alle Ebenen der Selbstverwaltungen werden neue Führungs- und Entscheidungsprozeduren bzgl. des Umweltschutzes einführen sowie der Berichterstattungs- und Informationspflicht (Einbezug der Gesellschaft und Gewährung des Zugangs zur Information über den Umweltschutz) nachkommen müssen.⁵⁴⁴ Die Administration der Regierung leistet ihnen dabei Unterstützung in Form von nötigen Informationen, Ausbildung der Mitarbeiter und, was am wichtigsten ist, durch Hilfen bei der Erlangung der für die Investitionen nötigen Finanzmittel.

Die Selbstverwaltungen fungieren somit nicht nur als lokales Ausführungsorgan des Umweltschutzgesetzes, sondern auch als ein wichtiger Investor im Bereich der öffentlichen Dienste (Reinigung der Abwässer, Wasserversorgung, Lagerung von kommunalen Abfällen). Bei der Umsetzung der aus den Richtlinien 91/271/EWG⁵⁴⁵ und 2000/53/WE⁵⁴⁶ kommenden

⁵⁴³ Die Monitoringaufgaben werden von der auf Woiwodschaftsebene tätigen Inspektion für den Umweltschutz [poln.: Wojewódzka Inspekcja Ochrony Środowiska – WIOS] durchgeführt. Weitere Informationen über das Monitoring in den Woiwodschaften sind auf der Internetseite der WIOS unter: Vgl. www.wios.gov.pl erhältlich.

⁵⁴⁴ Ausführlich zu den Pflichten der Selbstverwaltungen bei der Erfüllung der aus der Beitrittsakte hervorgehenden Verpflichtungen siehe: Ministerstwo Ochrony Środowiska [Umweltministerium]: *Czyste Środowisko? Naturalnie! Polska w Unii Europejskiej* [Saubere Umwelt? Natürlich! Polen in der EU], Broschüre für die Selbstverwaltungen, 2004, S. 2ff. Im Internet herunterladbar unter: http://www.mos.gov.pl/kampania_prounijna/broszura_samorzady.shtml

⁵⁴⁵ Vgl. Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, in: ABl. Nr. L 135 vom 30.5. 1991 S. 40 geändert durch die RL 98/15/EG – [ABl. Nr. L 67 vom 7.3. 1998 S. 29]

⁵⁴⁶ Vgl. Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge [Amtsblatt L 269 vom 21.10.2000]

Umweltnormen beträgt der aus den Selbstverwaltungen kommende Finanzierungsanteil ihrer Umsetzung 53 bzw. 37% der Gesamtinvestitionen. An den gesamten Investitionen für den Umweltschutz beteiligen sich die Selbstverwaltungen mit etwa 16%.⁵⁴⁷

Entstehungsgeschichte und Umformung der Institutionen

Die für den Umweltschutz zuständigen Behörden wurden in den frühen neunziger Jahren eingerichtet bzw. nach EU-Vorbild neu geordnet. Auf zentralistischer Ebene war zuerst die im Umweltministerium verankerte Abteilung für „*Europäische Integration*“ für die Bearbeitung der meisten Angelegenheiten, die mit der EU zutun hatten, zuständig. Innerhalb dieser Abteilung befand sich auch das „*Referat für finanzielle Hilfe*“, das sich in erster Linie mit EU-Hilfsprogrammen (*PHARE* und *ISPA*) befasste. Im Zuge der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft wurde das Umweltministerium kontinuierlich ausgebaut und die Referate, die sich mit EU-relevanten Fragen befassen, erhielten kontinuierlich zusätzliche Planstellen.⁵⁴⁸

Um die Umweltpolitik und Umweltvorschriften effektiv durchzusetzen wurden in frühen neunziger Jahren *regionale Umweltaufsichtsämter* eingerichtet, die Emissionsgenehmigungen unter Berücksichtigung der Luft- und Wasserqualität erteilen.⁵⁴⁹ Die institutionelle Struktur auf regionaler und kommunaler Ebene wurde durch die am 01. Januar 1998 in Kraft getretene *Verwaltungsreform* verbessert. Die dadurch neu geschaffene Gebietsordnung änderte die Durchsetzungsstruktur dahingehend, als dass ab diesem Zeitpunkt die neuen Regionen (Woiwodschaften) und Kreise (Powiats) für Genehmigungen und Kontrollen zuständig sind.⁵⁵⁰ Dies war für eine Beschleunigung der Umsetzung des Umwelt-Besitzstandes von großer Bedeutung, da seit der Reform Umweltprobleme auf der Ebene angegangen werden können, auf der sie auftreten.

Die Umsetzung der Umweltpolitik wurde mit der Verwaltungsreform somit den Selbstverwaltungen in den Regionen (Woiwodschaften), Kreisen (Powiats) und Kommunen (Gminas) übertragen. Je nach Art der jeweiligen Maßnahmen werden die Aufgaben entweder

⁵⁴⁷ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 78

⁵⁴⁸ Vgl. Europäische Kommission (2001) S. 92 sowie Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 2002 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2002, KOM (2002) 700 endg., [i.F.z.a: Europäische Kommission (2002)]

⁵⁴⁹ Vgl. EC (1997), S. 112

⁵⁵⁰ Vgl. Europäische Kommission (1998), S. 52f

den Woiwodschaften oder den Powiats zugeordnet. Beispielsweise sind die Woiwodschaften für alle Aktivitäten zuständig, die die Umwelt besonders belasten. Die Genehmigungen werden dabei von den Kreisen und unter bestimmten Umständen auch von den Woiwodschaften ausgestellt. Die Gminas tragen die Verantwortung für die Umsetzung von Beschlüssen und sind vor allem beim Umgang mit städtischen Abfällen für die Abfallwirtschaft zuständig.⁵⁵¹

Ende 2002 sind die sog. *integrierten Genehmigungen* eingeführt worden, die das herkömmliche Genehmigungssystem, das nach Umweltbereichen aufgegliedert war, ersetzt haben. Der Nachteil des alten Genehmigungssystems bestand zum einen darin, dass die Genehmigungen nicht in einer koordinierten Weise zwischen Woiwodschaften und Powiats, sondern von einander unabhängig ausgegeben wurden. Das Ausstellungssystem litt somit an mangelnder Kommunikation und Koordination zwischen den zuständigen Stellen. Zum anderen wurde die betriebliche Umweltleistung nicht umfassend, sondern lediglich sektoral (auf bestimmte Umweltbereiche bezogen) bewertet, was mit sich brachte, dass der Umweltschutz nur punktuell wirkte.⁵⁵² Die Einführung des integrierten Genehmigungssystems schaffte diese Ineffizienzen nach und nach ab, implizierte eine Modernisierung von Labors und Ausrüstungen und ermöglichte das Betreiben eines umfassenden Ansatzes des Umweltschutzes auf allen Ebenen.

Die Verwaltungsstruktur von 1998 brachte auch Veränderungen in die Struktur der für die Durchsetzung der Umweltbestimmungen sorgenden Aufsichtsämter mit sich. Nach der Neuordnung der Gebiete besteht die Durchsetzungsstruktur aus dem Oberaufsichtsamt und den 16 Woiwodschaftsämtern, die sich aus den 49 früheren Woiwodschaften neu organisiert haben. In den Woiwodschaftsämtern sind Umweltinspektoren beschäftigt, die für regelmäßige

⁵⁵¹ Vgl. Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 8.11.2000, S. 79 [i.F.z.a: Europäische Kommission (2000)]

⁵⁵² Vgl. Europäische Kommission (2000), S. 93 sowie Europäische Kommission: (2001), (2002)

Kontrollen und Inspektionen von Betrieben und Anlagen (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung) zuständig sind.⁵⁵³ Für ihre verantwortungsvolle Arbeit wurden die Inspektoren im Rahmen von Fortbildungen und Schulungen über EG-Umweltrichtlinien zu Spezialisten ausgebildet.⁵⁵⁴

Eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung der Umweltvorschriften spielten Strafge­lder, die bei Nichtbeachtung von Umweltnormen verhängt werden. Einerseits stellten sie eine wirksame Einkommensquelle für regionale Fonds sowie für den Nationalen Fonds für Umweltschutz dar⁵⁵⁵ und andererseits motivierte ihre Höhe die Unternehmen, Modernisierungen vorzunehmen und den Verbesserungsprogrammen der Umweltbehörden zuzustimmen.⁵⁵⁶ Parado­xerweise führte die vermehrte Einhaltung der Umweltschutzvorschriften zu einer systematischen Schrumpfung der Einkünfte des Nationalen Fonds für Umweltschutz und folglich zur Reduzierung der Investitionen in den Umweltschutz. Mit der Einführung von den oben beschriebenen Anpassungsprogrammen wird auf Strafge­lder nach und nach verzichtet, es sei denn, diese werden nicht rechtzeitig ausgeführt.⁵⁵⁷

Angesichts des im Jahre 2002 neu in Kraft getretenen polnischen Umweltrechts, das die EU-Umweltnormen spiegelt, ist es von höchster Wichtigkeit, sicherzustellen, dass seine Vorschriften beachtet und effektiv ausgeführt werden. Als Voraussetzung für die rechtzeitige Umsetzung und Anwendung aller EU-Umweltnormen, für die Übergangsperioden gewährt wurden, kann somit die Fähigkeit und das Potenzial der öffentlichen Verwaltung bei der ihr vom Umweltschutzrecht auferlegten Durchsetzungs- und Kontrollfunktion angesehen werden. In diesem Zusammenhang muss auf die knappe und von der Kommission in ihren jährlichen

⁵⁵³ 1999 führten die Woiwodschaftsämter bei 13.450 Genehmigungsscheininhabern 16.000 Kontrollen durch. In 6.800 Fällen verhängten sie Bußgelder für die Nichteinhaltung von Umweltschutzbestimmungen. Vgl. Europäische Kommission (2000) S. 80

⁵⁵⁴ Die Schulungen betrafen vor allem Themen wie Umweltverträglichkeitsprüfung, Wasserqualität, „Natura 2000“, genetisch veränderte Organismen, Lärm, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung und Überwachung der Luftqualität, vgl. Europäische Kommission (2001), S. 93 sowie Europäische Kommission (2002), S. 127

⁵⁵⁵ Beispielsweise flossen im Jahre 1995 dem Nationalen Umweltfonds 800 Millionen US-Dollar zu, die zum größten Teil wieder in Maßnahmen zur Verringerung der Umweltbelastung durch die Industrie und Reduzierung der Wasserbelastung reinvestiert wurden, Vgl. EC (1997), S. 112

⁵⁵⁶ Vgl. EC (1997), S. 129

⁵⁵⁷ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 89

Berichten oftmals als quantitativ unzureichend kritisierte Personalausstattung der Institutionen hingewiesen werden.⁵⁵⁸ Eine der Aufgabenmenge entsprechende Personalaufstockung scheint hier unvermeidlich zu sein, um die effektive Ausnutzung der Übergangsperioden zu sichern.

4.3.2.1.3.3 Weitere Teilnehmer des Umsetzungsprozesses der Anpassungsstrategie

Der Einführungs- und Implementierungsprozess des gemeinschaftlichen Besitzstandes wird von zahlreichen Teilnehmern beeinflusst und mitbestimmt. Neben der öffentlichen Verwaltung, deren Aufgaben und Strukturen weiter oben beschrieben wurden, ist hier die Gesellschaft und der einzelne Bürger zu nennen, die durch Teilnahme an der Verwaltungsarbeit, Abgabe ihrer Meinung zu Plänen und Strategien sowie durch Beurteilung der Arbeit öffentlicher Verwaltungsstellen den Anpassungsprozess mitgestalten. Ferner sind es soziale Partner und Umweltschutzorganisationen sowie die die Umwelt nutzenden Unternehmen, die den Prozess mitgestalten und eine Reihe von Aufgaben zu erfüllen haben.

Der Beitrag der Umweltorganisationen kann bei der Umsetzung der inhaltlichen Bestimmungen mancher Richtlinien von großer Bedeutung sein. Zu nennen sind hier Arbeiten bei der Kennzeichnung der Gebiete, die in das Netz „NATURA 2000“ aufgenommen werden. Ferner haben Umweltschutzorganisationen Einfluss auf Entscheidungen von lokalen Behörden bei folgenden Tätigkeiten:

- Lokalisierung von Objekten,
- Investitionen in den Umweltschutz,
- Organisation und Finanzierung lokaler Systeme der Abfallwirtschaft

Allgemein gesehen geben die Polen gewährten Übergangsperioden im Umweltbereich den Unternehmen die nötige Zeit um alle aus den neu in Kraft getretenen Umweltvorschriften ergehenden Aufgaben und Verpflichtungen zu bewältigen. Die Unternehmer müssen ferner

⁵⁵⁸ Vgl. Europäische Kommission: (1998-2003)

Wege finden und Kompetenzen aufbauen, um die neu anfallenden Kosten des für den Umweltschutz entsprechend zu internalisieren⁵⁵⁹ und die Investitionen in innovative Techniken zu bewältigen oder sogar zu erhöhen (pro-innovative Tätigkeiten).⁵⁶⁰

Die Folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die Entwicklung der Nationalen Umweltpolitik Polens im Lichte der Europäischen Integration des Landes in den neunziger Jahren und im Zuge der Beitrittsvorbereitung bis zum EU-Beitritt Polens in 2004.

4.3.2.2 Erste Nationale Umweltpolitik (PEP)

Im Jahre 1991 hat Polen als erstes Land MOE seine Umweltpolitik novelliert und eine neue *Nationale Umweltpolitik (PEP)* beschlossen. Die *PEP* resultierte aus der politischen und ökonomischen Transformation, in der sich Polen seit 1989 befand. Sie sollte Ausdruck sein für das neue und breitere Verständnis des Umweltschutzes sowie einer umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung. Dieses sollte auf einer unterordnenden Ausrichtung gesellschaftlicher und staatlicher Ziele und Bedürfnisse an den Möglichkeiten, die dafür von der Umwelt zur Verfügung gestellt werden, verstanden werden.⁵⁶¹ Als Fundament der *PEP* wurde dabei die *umweltgerechte Entwicklung* verstanden, unter der zum einen der pro-aktive Schutz der Umwelt und zum anderen eine der Umwelt entsprechende Ausrichtung des Konsums, der Produktion und der zivilisatorischen Entwicklung verstanden wurde, so dass die Werte und Ressourcen der Umwelt langfristig erhalten werden können.⁵⁶²

4.3.2.2.1 Prinzipien und Grundsätze der PEP

Die Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche ist hier somit in Ansätzen erkennbar. Ferner wurde das *Verursacherprinzip* sowie der Grundsatz der Bekämpfung und Liquidierung von Umweltschädigungen *an der Entstehungsquelle* in das Umsetzungsprogramm der *PEP* aufgenommen. Für die Hierarchie der Anwendung möglicher Instrumente

⁵⁵⁹ Kosten des Umweltschutzes zu *internalisieren* bedeutet, sie – wie alle anderen Kosten auch – in den Produktionskosten zu berücksichtigen, die wiederum in den Verkaufspreisen für die Endprodukte berücksichtigt werden.

⁵⁶⁰ Vgl. dazu ausführlich Radziejowski et al. (2002), s. 122ff

⁵⁶¹ Vgl. PEP, Einführung und Punkt II

⁵⁶² Vgl. PEP, Einführung und Punkt II

zur Bekämpfung von Umweltverschmutzung bedeutete das, dass zuerst Maßnahmen zur *Vermeidung*⁵⁶³ von Umweltverschmutzung, in der zweiten Reihe zum *Recycling*⁵⁶⁴ und erst an dritter Stelle zur *Neutralisierung*⁵⁶⁵ der Verschmutzung angewendet würden.⁵⁶⁶

Im Rahmen der *umweltgerechten Entwicklung* definierte die *PEP* die Hauptrichtungen für Änderungs- und Modernisierungsmaßnahmen in Wirtschaftssektoren, die die Hauptquellen für Umweltgefahren darstellen. Als solche wurden auf Basis von Verlustanalysen und Schadensschätzungen zum irrationalen Wirtschaften mit Umweltressourcen vor allem die Energiewirtschaft, der Industriesektor und das Transportwesen definiert. Ferner schrieb die Politik eine breitere Implementierung der Grundsätze der umweltverträglichen Entwicklung in Wirtschaftssektoren, die direkt mit dem Ge- und Verbrauch natürlicher Ressourcen (wie Wasser, Mineralien und Bodenschätze oder Erdboden) in Verbindung stehen.⁵⁶⁷

4.3.2.2 Organisation des Umweltschutzes in der PEP

In ihrem dritten Abschnitt definierte die *PEP* die institutionelle Organisation des Umweltschutzes und die dazu gehörigen Verantwortungsbereiche. Dabei wurden staatliche Organe auf zentraler und regionaler Ebene sowie Selbstverwaltungsstrukturen berücksichtigt. Im Allgemeinen wurde die Organisation des Umweltschutzes dezentralisiert und gestärkt. Die Verantwortung für die Lage der Umwelt wurde neben dem Staat, der als Hauptverantwortlicher für den Umweltschutz fungierte, allen Wirtschaftssubjekten und Privatbürgern zugewiesen, die als Nutzer der Umwelt auftreten und somit für die von ihnen verursachten Umweltschäden aufkommen müssen.

4.3.2.3 Prioritäten und Ziele im Umweltschutz der PEP

Die *PEP* definierte kurz-, mittel- und langfristige Prioritäten des Umweltschutzes und benannte das dazu gehörige umweltpolitische Instrumentarium. Die Politik schrieb die sofortige Realisierung der kurzfristigen Prioritäten, deren Ziele in 3-4 Jahren umgesetzt sein sollten. Zu den kurzfristig zu behandelnden Bereichen zählten Versäumnisse der letzten Jahrzehnte sowie damals aktuell geltende Gefahren, die einer umgehenden Bekämpfung

⁵⁶³ Umbau und Restrukturierung der Produktion und des Konsums, so dass deren Umweltbelastung geringer wird

⁵⁶⁴ Schließung der Umlaufkette von Materialien und Rohstoffen, Wiedergewinnung von Energie, Wasser, Rohstoffen aus Abwässern und Abfällen, wirtschaftliche Nutzung von Abfällen anstatt sie in die Umwelt abzuführen.

⁵⁶⁵ Reinigung von Abwässern und Abgasen, Neutralisierung und Lagerung von Abfällen

⁵⁶⁶ Vgl. PEP, Punkte 8-13

⁵⁶⁷ hier sind Wirtschaftssektoren wie Land- und Forstwirtschaft oder Kohlebergbau gemeint

bedurften, da sie direkte negative Folgen für Gesundheit und Leben darstellten (wie z.B. die Liquidierung oder die Änderung der Produktion in Industriebetrieben, die gefährliche Substanzen in die Atmosphäre emittieren, giftige Substanzen mit Abwässern abführen oder Abfälle lagern, die eine direkte Gefahr für die Gesundheit und das Leben von Menschen darstellen).⁵⁶⁸

Die Realisierung der Ziele der mittelfristigen Prioritäten war auf etwa 10 Jahre (etwa bis zum Jahr 2000) ausgelegt und sollte Polen die *Annäherung an die Umweltstandards in der EG und den späteren Beitritt in die Gemeinschaft ermöglichen*.⁵⁶⁹ Es handelte sich vor allem um systematische Maßnahmen zum Wasser-, Luft-, Erdboden- und Umweltschutz, die zum Ziel hatten, Emissionen von Giften einzudämmen und gegen negative Tendenzen zu steuern (z.B. Verminderung der Emission von Schwefeldioxid in die Atmosphäre um 30% im Vergleich zum Stand von 1980, i.e. von 4,2 Mio. Tonnen pro Jahr in 1991 auf 2,9 Mio. Tonnen/ Jahr im Jahre 2000).⁵⁷⁰

Durch die Erreichung der langfristig ausgelegten Ziele sollte in 25-30 Jahren (bis zum Jahr 2020) die vollständige Umsetzung der Philosophie der *umweltgerechten und kohärenten Entwicklung* in allen Sektoren der Wirtschaft und der Politik erreicht werden und somit ein Umweltzustand hergestellt werden, der nach aktuell geltenden Kriterien die sichere Existenz der Gesellschaft und stabile Funktion der Flora und Fauna garantieren kann. Bei der Formulierung der langfristig ausgelegten Strategie wurden die folgenden prioritären Ziele angenommen:⁵⁷¹

- Etablierung der Philosophie der *umweltgerechten nachhaltigen Entwicklung* als einer beständigen Untermauerung für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, die Selbstverwaltungen, Betriebe sowie gesellschaftlichen und Bürgerinstitutionen
- Festigung der pro-ökologischen Entwicklungsrichtung der Wirtschaft und Verknüpfung der erreichten ökologischen Ergebnisse mit ökonomischem Nutzen
- Durchsetzung pro-ökologischer Modernisierung von Produktionstechniken in der Wirtschaft mit vorrangiger Förderung von „sauberen“ (umweltgerechten) Produktionsmethoden anstatt derer, die kostenintensiver Klärinstallationen bedürfen

⁵⁶⁸ dies betraf zu der Zeit etwa 880 Betriebe in Polen, vgl. PEP, Punkt 51.1

⁵⁶⁹ Vgl. PEP, Punkt 58ff

⁵⁷⁰ Vgl. PEP, Punkt 58ff

⁵⁷¹ Vgl. PEP, Punkt 63ff

- Festigung pro-ökologischer kultureller und ethischer Werte und Schaffung von Möglichkeiten zur Erlangung von Vorteilen mit Umweltschutzmaßnahmen.
-

4.3.2.2.4 Instrumente im Umweltschutz der PEP

Um die erfolgreiche Realisation der Nationalen Umweltpolitik zu gewährleisten definierte die *PEP* die zu den Prioritäten und Zielen gehörenden Durchsetzungs- und Kontrollinstrumente, mit denen die jeweiligen Strategien durchgeführt werden sollten. Es wurden vier Arten von Instrumenten vorgesehen:⁵⁷²

- rechtliche und administratorische Instrumente (*Kodifizierung aller Vorschriften des Umweltschutzes*)
- ökonomische Instrumente (*z.B. Emissionshandel*)
- Kontrollsystem und Instrumente des Monitoring (*Schaffung eines Kontroll- und Interventionsapparates, der durch rechtliche Instrumente gestützt ist*)
- ökologische Bildung (*Schaffung von Umweltbewusstsein durch Bildung*)
- ökologische Forschung (*Vergrößerung des Stellenwerts der Umweltforschung und Gewinnung neuer Erkenntnisse im Rahmen der umweltgerechten Entwicklung*)

Im letzten Abschnitt der PEP über die Internationale Zusammenarbeit wurde die Kontribution Polens zur Lösung von regionalen und überregionalen sowie globalen Problemen des Umweltschutzes geregelt und die Teilnahme an bi- und multilateralen Abkommen zum Umweltschutz belegt. Auch wurde in diesem Abschnitt die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit bei der Lösung der Umweltprobleme in Polen betont, da diese oft transnationalen Charakter haben und von Polen allein nicht gelöst werden können. Die Bedeutung der Internationalen Zusammenarbeit wurde besonders für Grenzregionen betont, da Polen ein Transitland für Verschmutzungen ist (z.B. durch nach Polen herein und aus Polen heraus fließende Flüsse).⁵⁷³

4.3.2.3 Nationale Integrationsstrategie (NSI)⁵⁷⁴ von 1997

In 1997 wurde die Nationale Integrationsstrategie Polens (*NSI*) angenommen. Die Strategie definierte den Prozess der Erlangung der EU-Mitgliedschaft und bestimmte Aufgaben für die Zeit unmittelbar nach dem EU-Beitritt Polens. Das Dokument systematisierte ferner die

⁵⁷² Vgl. PEP, Punkt 66ff

⁵⁷³ Vgl. PEP, Punkt 106ff

⁵⁷⁴ Vgl. NSI (1997)

bisherigen Integrationshandlungen, skizzierte die Prioritäten für die Anpassungsprozesse und benannte die sich für Polen ergebenden Herausforderungen der Integration. Am 03. Juni 1997 nahm der Ministerrat Polens den Zeitplan für die Implementierungsmaßnahmen der *NSI*⁵⁷⁵ an.

Die *NSI* beschrieb die immense ökonomische Bedeutung des Umweltschutzes in Polen und skizzierte die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Umweltnormen für die polnische Wirtschaft. So bestimmte die *NSI*, dass in erster Linie Industriebetriebe angegangen werden sollten, die vergleichsweise die schlimmsten Belastungen für die Umwelt darstellten. In diesem Rahmen definierte die *NSI* Maßnahmen wie Drosselung umweltunverträglicher Produktion und Durchführung von Modernisierungsprogrammen in bestehenden Betrieben, damit veraltete Technologien durch neue Lösungen und alte Produktionsmaschinen durch neue umweltschonende Anlagen ersetzt werden könnten.⁵⁷⁶

Im Lichte der Notwendigkeit einer zügigen Anpassung an die ökologischen Standards der EU und unter Berücksichtigung der weiter oben beschriebenen kurzfristig negativen Auswirkungen der Angleichungsprozesse kündigte die *NSI* an, dass die Regierung Polens eine die Integrationskosten minimierende Strategie ausarbeiten würde. Diese Strategie sollte auch die Verhandlungen über Übergangsperioden in den Bereichen der Anpassung vorsehen, deren pünktliche Umsetzung bis zum EU-Beitritt eine finanzielle Überlastung für Polen darstellen würde.⁵⁷⁷ Die *NSI* schätzte ferner, dass die vollständige Erreichung der EU-Standards in den sehr bedeutenden Bereichen wie Wasserversorgung (Wasserqualität), Kanalisation oder Abwasserwirtschaft erst in den Jahren nach 2010 vollbracht werden würde.⁵⁷⁸

Ferner kündigte die *NSI* ein noch auszuarbeitendes langfristig ausgerichtetes *Anpassungsprogramm* der Regierung an, das die Möglichkeiten und Grenzen der verfügbaren Budgets und die finanziellen Implikationen der Anpassungen auf Wirtschaftsprozesse berücksichtigen würde. Das noch auszuarbeitende Programm sollte auf dem *Verursacherprinzip* aufbauen und

⁵⁷⁵ Vgl. Ministerrat Polens (1997)

⁵⁷⁶ Vgl. *NSI* (1997), Punkt 2.81, S. 35

⁵⁷⁷ Beispielsweise im Bereich der Normen für „Wasserqualität“, vgl. dazu auch Kap. 6.4 dieser Arbeit über die Beitrittsverhandlungen im Verhandlungskapitel „Umwelt“.

⁵⁷⁸ Vgl. *NSI* (1997), Punkt 2.82., S. 35

seine Durchsetzung durch den Ausbau marktwirtschaftlicher Mechanismen erfolgen. Diese Mechanismen würden von den Unternehmen ein umweltverträgliches Verhalten abverlangen.⁵⁷⁹

Als weitere Maßnahme auf dem Weg der Anpassung an EG-Umweltnormen definierte die *NSI* den Aufbau eines effektiv funktionierenden *ökologischen Rettungswesens*, um geschädigte (Katastrophen-) Gebiete sanieren und in den Ausgangszustand versetzen zu können. In diesem Zusammenhang gab die *NSI* den Weg frei für eine *Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen* in Sachen Umweltschutz. Vor allem bei Entscheidungsprozessen die mit Lokalisierungsarbeiten von Umweltschädigungen und mit der Beurteilung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt schrieb die *NSI* schnelle Entscheidungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene vor.⁵⁸⁰

4.3.2.4 Nationales Programm zur Übernahme des *acquis* (NPPC) von 1998

Als Instrument zur Realisierung und Koordination der in der Beitrittspartnerschaft für den Umweltbereich festgelegten Ziele wurde das *Nationale Programm zur Übernahme des *acquis* (NPPC)*⁵⁸¹ formuliert. Das Dokument setzte die Richtungen und den Zeitplan der Realisierung der Anpassungsmaßnahmen in allen Integrationsbereichen bis 2002 fest. Dabei berücksichtigte der *NPPC* die programmatischen Annahmen der polnischen Regierung, die Empfehlungen des *Avis* der Kommission, die in der Beitrittspartnerschaft fixierten Prioritäten sowie die Bestandteile früherer Anpassungsprogramme an den *acquis*.

In Bezug auf die Umwelt betonte das Programm die Notwendigkeit der *Einbeziehung der Umweltbelange in sektorale Politiken*.⁵⁸² Der *NPPC* lobte die bis dato erfolgten Maßnahmen und Investitionen zur Restrukturierung der Industrie, die im Verlauf der neunziger Jahre zu einer merklichen Verbesserung der Umweltlage in Polen geführt haben. Vor allem wurden die Erfolge in der Reduktion der Emissionen von Gasen und Stauben in die Atmosphäre, Verringerung der im ungeklärten Zustand in die Flüsse abgeführten Abwässer und in der systematisch erfolgenden Modernisierung der Abfallwirtschaft gewürdigt.

⁵⁷⁹ Vgl. *NSI* (1997), Punkte 2.81. und 2.85, S. 35f

⁵⁸⁰ Vgl. *NSI* (1997), ebenda

⁵⁸¹ Vgl. *NPPC* (1998), Abschnitt über den Umweltschutz: S. 51-53

⁵⁸² Vgl. ebenda, S. 51

Andererseits betonte der *NPPC*, dass wegen des hohen Investitionsaufwands nicht alle EU-Umweltstandards pünktlich bis zum Beitritt Polens zur EU erreicht werden könnten. Aufgrund der durch Polen allein kaum zu bewältigenden Kostenintensivität der Anpassungen wies der *NPPC* auf die Notwendigkeit der Unterstützung durch Hilfsprogramme der EU sowie durch andere ausländische Quellen hin. Im Hinblick auf die zu diesem Zeitpunkt anstehenden Beitrittsverhandlungen mit der EU und auf die in diesem Rahmen zu formulierende Verhandlungsposition Polens, betonte der *NPPC*, dass die praktische Anwendung mancher EU-Umweltnormen (v.a. Schaffung von Infrastrukturen) erst *innerhalb* von Übergangsperioden umgesetzt werden könne. Zu den schwierigsten Aufgaben zählte der *NPPC* in diesem Zusammenhang die Erreichung der EU-Umweltnormen in den folgenden Bereichen:⁵⁸³

- *Wasser- und Luftqualität* (vollständige Eliminierung mancher das Leben und die Gesundheit gefährdenden Substanzen aus den Abwässern und Emissionen),
- *Abfallwirtschaft* (Aufbau eines Systems zur sicheren Liquidierung oder Unschädlichmachung von Abfällen und Rückständen, die für die Gesundheit und das Leben gefährliche Substanzen enthalten) sowie
- *biologische Sicherheit* (Errichtung eines effektiven Kontrollsystems zur Überwachung der Verwendung gentechnisch veränderter Mikroorganismen und Elimination der Gefahr deren unkontrollierter Freisetzung in die Umwelt).

In allen gerade Bereichen stellen die Schaffung eines komplexen Systems von Rechtsnormen, Aufbau von Kontrollmechanismen, institutionelle Gestaltung und Investitionsprogramme bis zum heutigen Tage eine große Herausforderung dar.

Angesichts der Integrationsschwierigkeiten Polens in den gerade vorgestellten Unterbereichen der Umwelt formulierte der *NPPC* prioritäre Maßnahmen, um die Anpassungsprogramme gerade in diesen Sektoren zu beschleunigen. Allerdings, und das muss an dieser Stelle betont werden, handelt es sich hier trotz Priorisierung um Maßnahmen, die auf einen Zeitraum angelegt sind, der weit über das Beitrittsdatum Polens reicht und somit – wie von der weiter oben beschriebenen *NSI* bereits angekündigt – die Aushandlung von Übergangsperioden unumgänglich machte.⁵⁸⁴

⁵⁸³ Vgl. ebenda, S. 52

⁵⁸⁴ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 67

Das *NPPC* von 1998 wurde allerdings wegen fehlender Angaben über genaue Zieldaten für die Übernahme und Umsetzung fundamental wichtiger EU-Rahmenvorschriften von der Europäischen Kommission in ihrem regelmäßigen Bericht von 1998 kritisiert.⁵⁸⁵

4.3.2.5 Zweite Nationale Umweltpolitik (*PEP II*)⁵⁸⁶ von 2000

4.3.2.5.1 Hintergrund der Entstehung der *PEP II*

Nach der schnellen Überwindung der tiefen Rezessionsphase der Jahre 1991/1992 war die politische und wirtschaftliche Entwicklung Polens der neunziger Jahre durch zunehmende Stabilität und hohe Wachstumsraten gekennzeichnet. Der Privatisierungsprozess schritt weit voran und die Selbstverwaltungsstruktur wurde Dank einer tiefen Staatsreform ausgebildet. Im Verlauf der neunziger Jahre wurde Polen Mitglied des Europarats, der NATO und der OECD was seine Sicherheitsposition stärkte und seine Zugehörigkeit zu den hoch entwickelten Ländern der Welt bestätigte. Die Assoziierung mit der EU bestand seit dem Inkrafttreten des Europa-Abkommens in 1994 und die weiter oben vorgestellten Ziele und Strategien der ersten Nationalen Umweltpolitik von 1991 wurden in diesem Rahmen vorangetrieben.

Im Bereich des Umweltschutzes nahm und nimmt Polen an einer Reihe von internationalen Konventionen und Verständigungen auf regionaler und globaler Ebene teil. Die Zusammenarbeit mit vielen internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen wurde in diesem Rahmen entwickelt und stetig vertieft. Polen schloss bezüglich der Umweltbelange zahlreiche bilaterale Verträge und Absprachen mit seinen Nachbarn und mit anderen Ländern Europas ab.

Im Zuge der Vorbereitung Polens auf die Beitrittsverhandlungen und des damit zusammenhängenden Screening wurden Unzulänglichkeiten des polnischen Umweltrechts sowie auch ergänzungsbedürftige Bereiche der Nationalen Umweltpolitik lokalisiert. Auch im Lichte der weiter oben dargestellten Entwicklung Polens in den 90er Jahren und den dadurch entstandenen neuen sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen sowie endogen und exogen entstandenen Herausforderungen und Verpflichtungen Polens musste durch

⁵⁸⁵ Vgl. Europäische Kommission (1998), S. 59ff

⁵⁸⁶ [Polityka Ekologiczna Państwa] vgl.: Rada Ministrów: „II Polityka Ekologiczna Państwa”, Warschau, Juni 2000. Der Beiname „zweite“ bezieht sich auf die Anzahl von der polnischen Regierung formulierter Nationaler Umweltpolitiken nach 1989. [PEPII (2000)]

Formulierung neuer Prioritäten und Ziele im Umweltbereich Rechnung getragen werden. Nach fast 10-jähriger Realisationszeit der Nationalen Politik von 1991 wurde diese somit im Juni 2000 durch die *II Nationale Umweltpolitik (PEPII)* abgelöst. Die PEPII hat Prioritäten und Ziele für die Europäische Integration und Anpassung Polens an die EU-Umweltstandards formuliert sowie das dazu gehörige Instrumentarium näher benannt und spezifiziert. Die folgenden Ausführungen stellen die auf die Beitrittsvorbereitung Polens abzielenden Inhalte der *PEPII* näher vor.

4.3.2.5.2 Ziele der *PEP II*⁵⁸⁷

Die Zweite Nationale Umweltpolitik formulierte Ziele und Prioritäten für die vollständige Integration Polens in die Europäische Union im Umweltbereich. Es wurden drei Etappen zu ihrer Erreichung festgelegt. In der ersten Etappe – in den Jahren 2000-2002⁵⁸⁸ bis zum Ende der Beitrittsverhandlungen – sollten die kurzfristigen Ziele, in der zweiten Etappe – in den ersten Jahren der Mitgliedschaft Polens in der EU (Jahre 2003-2010) – die mittelfristigen und in der dritten Etappe sollten – im Rahmen der langfristigen Strategie zur kohärenten Entwicklung Polens bis 2025 – die langfristigen Ziele erreicht werden. Die Ziele wurden in *allgemeine* Ziele und Ziele, die *direkten Bezug auf die Europäische Integration* Polens haben, unterteilt. Die Ziele der *PEPII* werden im Folgenden übersichtsartig vorgestellt.

4.3.2.5.2.1 Allgemeine Ziele

Auch unter den *allgemeinen* Zielen der *PEPII* findet sich der Bezug auf die Integration Polens in die EU. Beispielsweise finden sich unter den *kurzfristigen* allgemeinen Zielen der *PEP II* folgende Aufgaben:

- die vollständige Realisierung der Ziele *Europa-Abkommens*
- die vollständige Realisierung der Vorgaben des *NPPC*
- vollständige Harmonisierung des polnischen Umweltrechts mit den Rechtsnormen der EU
- Angleichung der Organisations- und Führungsstrukturen im Umweltschutz an die aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenden Erfordernisse

⁵⁸⁷ Vgl. PEP II (2000), Kapitel 3

⁵⁸⁸ Die Regierung RP nahm zu der Zeit den 01.01.2003 als das Beitrittsdatum an und somit wurde der 31.12.2002 als das Datum angenommen, bis zu dem die Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft vollständig abgeschlossen sein musste.

Mittelfristig schreibt die *PEPII* die praktische Implementierung der EU-Umweltnormen und -vorschriften in Polen vor.

4.3.2.5.2.2 Ziele in Bezug auf die EU-Integration Polens⁵⁸⁹

Zu den *kurzfristigen* Zielen, die mit dem Beitrittsprozess zur EU direkt verbunden sind, zählen folgende Aufgaben:

- **die vollständige Realisierung des Europa-Abkommens**, das eine 10-jährige Zeitperiode zur Harmonisierung des polnischen Umweltrechts mit den EU-Rechtsnormen vorsah
- **die vollständige Realisierung des *NPPC***, der detaillierte Aufgaben für den Vorbeitrittsprozess definierte mit dem Ziel, Polen bis zum Ende 2002 beitriffähig zu machen.

Zu den *mittelfristigen* Zielen, die im Rahmen des Integrationsprozesses Polens mit der EU erreicht werden müssen, zählt die *PEPII* die effektive Nutzung der Polen im Umweltbereich gewährten Übergangsperioden. Vollständig und termingerecht sollen folgende Aufgaben durchgeführt werden:

- Angleichung an alle EU-Umweltstandards und ihre praktische Anwendung in Polen
- Einführung nötiger Entscheidungsstrukturen und Durchsetzungsinstrumente zum Umweltschutz und zur Anpassung sowohl der Politik als auch der Strategie im Umweltschutz an das 6. Umweltaktionsprogramm der EU.

Neben den gerade vorgestellten grundsätzlichen Zielsetzungen in Bezug auf die EU-Integration Polens werden in der *PEPII* auch Bereiche konkretisiert, die im Lichte der Bemühungen Polens, den Umwelt-acquis sobald als möglich praktisch zu implementieren, besondere Beachtung verdienen. Im Folgenden werden diese Vorgaben zuerst aufgelistet und dann überblicksartig vorgestellt:

- Privatisierung und Umweltschutz
- Chemische Sicherheit
- Biologischen Sicherheit
- Umweltbewusstsein in der Bevölkerung
- Moderne Arbeitstechniken im Umweltschutz

⁵⁸⁹ Vgl. *PEPII* (2000), Abschnitt 3, Punkte 35ff

Privatisierung und Umweltschutz

Bei sich ändernden Eigentumsverhältnissen von Betrieben muss die *Umweltverträglichkeit* ihrer Exploitation und Nutzung gewahrt und sichergestellt bleiben. Um jegliche mit Privatisierungsprozessen verbundenen Gefahren für die Umwelt zu eliminieren, sieht die *PEPII* die Durchführung einer festen Prozedur obligatorischer ökologischer Kontrollen in privatisierten Betrieben vor.⁵⁹⁰ Auch im Zuge der *Privatisierung von Umweltressourcen* spielt die Berücksichtigung der Umweltbelange eine große Rolle, vor allem, was den Privatbesitz von Wäldern oder Gewässern anbetrifft. Die Umwelt ist ein Allgemeingut und wenn Umweltressourcen aus staatlichem in privates Eigentum übergehen, muss dem neuen Eigentümer bewusst sein, dass er trotz erworbenen Eigentums an Umweltressourcen verpflichtet ist, sein Neuerwerb im Allgemeininteresse vor Schädigungen und umweltungerechter Nutzung zu bewahren.⁵⁹¹

Im Vorfeld der Privatisierung von Umweltressourcen sieht die *PEPII* somit vor, dass eine Gefahrenanalyse der zu erfolgenden Privatisierung auf die Umwelt vorgenommen wird. Dabei muss ein umweltgerechtes Wirtschaften mit den nun „privaten“ Umweltressourcen sichergestellt werden. Trotz Privatisierung müssen dem Staat, der für die ökologische Sicherheit aller Bürger verantwortlich ist, sowohl rechtliche, als auch organisatorische Möglichkeiten des Einflusses auf die Art der Nutzung und Behandlung von privaten Umweltressourcen gewahrt bleiben.⁵⁹²

Chemische Sicherheit

Die Prozesse der Produktion, Verarbeitung, Distribution, Lagerung oder Benutzung von chemischen Produktionsmitteln und Substanzen (besonderes derer die in die Kategorie der „gefährlichen Substanzen“ fallen) sind oft mit umweltschädlichen Vorgängen und Folgen verbunden. Zu ihnen zählen Emission von Schadstoffen in die Atmosphäre, Verschmutzung der Umwelt durch chemische Abfälle, Ausstoß von Schadstoffen in die Kanalisation und folglich in die Flüsse und in die Ostsee, Eindringung von chemischen Substanzen in die Umwelt aufgrund von Betriebsstörungen oder Katastrophen oder die unmittelbare Gefährdung von Menschen durch Präparate und Produkte, in denen gefährliche Substanzen enthalten sind.

⁵⁹⁰ Vgl. *PEPII* (2000), Punkt 37

⁵⁹¹ Vgl. ebenda

⁵⁹² Vgl. *PEPII* (2000), Punkt 37

In Anlehnung auf *Vorsorgeprinzip* der gemeinsamen Umweltpolitik der EU schreibt die *PEPII* somit die Durchführung profilaktischer Maßnahmen vor, die zur vollständigen Eliminierung oder Minimalisierung der Gefährdung durch chemische Substanzen für die Umwelt sowie für die Gesundheit und das Leben der Menschen führen sollen. Darunter fallen Verbote und Begrenzungen in Bezug auf die Benutzung gefährlicher Substanzen, obligatorische Notifizierung über oder Lizenzierung von gefährlichen Tätigkeiten, ökologische Markierung, Überwachung und Monitoring oder auch Risikoanalysen und Sicherheitsberichte.⁵⁹³

Biologische Sicherheit

Als relativ neues Problem im Umweltschutz gilt die Wahrung biologischer Sicherheit in Bezug auf die voranschreitende Entwicklung der Biotechnologie und der Verwendung genveränderter Mikroorganismen (*GVMO*). Die *PEPII* erkennt an, dass in Polen das Problem der Kontrollen der Verwendung von *GVMO* und des Schutzes der Menschen vor der potentiellen Gefahr der unkontrollierten Freisetzung von *GVMO* in die Umwelt nicht ausreichend geregelt wurde. Zu den kurzfristigen Zielen der Umweltpolitik in Polen gehört somit die rechtliche Regulierung dieses Bereiches, Schaffung einer institutionellen Basis zur effektiven Überwachung und Kontrolle der Arbeit mit *GVMO*, Ausarbeitung von Praktiken sicherer Arbeit mit und Verwendung von *GVMO* sowie die Regulierung der internationalen Verkehrs von Produkten, die entweder *GVMO* enthalten oder mit Hilfe von *GVMO* hergestellt wurden. Die Regulierungen hierfür sollten die Erfordernisse der Richtlinie des Rates Nr. 90/219/EWG vom 20. April 1990 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen erfüllen.⁵⁹⁴

Umweltbewusstsein in der Bevölkerung

Das Ziel der *PEPII* ist es, den einzelnen Bürger für die Umweltbelange zu sensibilisieren und umweltgerechte Verhaltensweisen sowie umweltfreundliche Einstellungen zu fördern. Durch den Ausbau von ökologischer Bildung, Zugang zu Informationen sowie durch eine effektive Ausführung von Rechten, die die Interessen und Wirkungsmöglichkeiten von Bürgern schützen, soll ein eine funktionsfähige Grundlage für effektives gesellschaftliches Engagement in Umweltbelange geschaffen werden.⁵⁹⁵

⁵⁹³ Vgl. *PEPII* (2000), Punkt 38

⁵⁹⁴ Vgl. *PEPII* (2000), Punkt 39

⁵⁹⁵ Vgl. ebenda, Punkt 40

Moderner Umweltschutz

Auch im Umweltschutz ist eine intensive und breitflächige Verbreitung moderner Arbeitstechniken und -mittel zu beobachten. Um auf nationaler und internationaler Ebene Informationen schneller und effektiver auszutauschen und zu bearbeiten ist es auch in Polen nötig, die Arbeitsausrüstung dem neuesten Stand der Technik anzupassen und das Personal in modernen Arbeitstechniken und -weisen auszubilden. Die *PEPII* schreibt vor, dass die Modernisierung auch in den Zugangsmöglichkeiten zu Umweltinformationen (z.B. über das Internet) für die Gesellschaft stattfindet und durch Rechtsvorschriften des Umweltrechts flankiert wird.⁵⁹⁶

Internationale Zusammenarbeit⁵⁹⁷

In der *PEPII* betonte die Regierung RP, dass die internationale Zusammenarbeit notwendig sei, um die Integrationsziele Polens in Bezug auf den EU-Beitritt zu erreichen. Kurzfristige und mittelfristige Ziele wurden formuliert:

Kurzfristige Ziele der internationalen Zusammenarbeit:

- Erfolgreiche Durchführung der Vorbereitungsprozeduren im Bereich des Umweltschutzes, so dass Polen Ende 2002 beitriffähig ist
- Erlangung der Mitgliedschaft in der Europäischen Umweltschutzagentur vor der Mitgliedschaft in der EU
- Effektive Nutzung der Polen in der Vorbereitungsphase für den Umweltschutz gewährten EU-Hilfsmittel

Mittelfristige Ziele der internationalen Zusammenarbeit:

- Effektive Nutzung der ausgehandelten Übergangsperioden im Kapitel Umweltschutz in der Weise, dass die polnische Umwelt bis 2010 alle EU-Umweltnormen erreicht haben wird
- Effektive Realisation der Investitionsprozesse im Umweltschutz mit Ausnutzung der dafür von der EU ausgearbeiteten Prozeduren
- Anpassung von Organisationsstrukturen und Verwaltungsstrukturen
- Ausbildung kompetenter Verwaltungsmitarbeiter für die Realisierung der aus den EU-Umweltnormen ergehenden Erfordernisse und für die erfolgreiche Zusammenarbeit mit Umweltschutzinstitutionen der EU
- Anpassung des Monitorings im Umweltschutz an Unionsnormen

⁵⁹⁶ Vgl. *PEPII* (2000), Punkt 41

⁵⁹⁷ Vgl. *PEPII* (2000), Abschnitt 5, Punkte 175ff

4.3.2.5.3 Realisierung und Durchsetzung der PEP II

Instrumente der PEP II⁵⁹⁸

Die Nationale Umweltpolitik definierte zahlreiche Instrumente, mit denen ihre Inhalte und Bestimmungen umgesetzt werden sollen. In Bezug auf die EU-Integration Polens handelte es sich vor allem um das *Umweltschutzrecht* und seine Anpassung an die Umweltnormen der Union. Kurzfristig (2000-2002) sollten möglichst alle der EU-Rechtsnormen im Bereich Umwelt in das polnische Umweltrecht transpositioniert werden, um die Beitrittsfähigkeit Polens zu erreichen. Als Leitlinien bei der Rechtsanpassung definierte die *PEP II* den *NPPC*, die Inhalte der Verhandlungsposition Polens im Kapitel Umwelt und schließlich, die eigentlichen Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen. Überall dort, wo Übergangsperioden beantragt und auch zugesprochen wurden, ist Polen mit der praktischen Anwendung und Durchsetzung der EU-Umweltnormen nicht vollständig fertig geworden.

Ausführungs- und Durchsetzungsprogramme der PEP II

In ihrem letzten Abschnitt⁵⁹⁹ enthält die *PEP II* Erklärungen zu dem Rahmen, in welchem die Instrumente zu ihrer Ausführung zum Einsatz kommen sollen. Auch werden Kriterien geregelt, nach denen Prioritäten für die anzugehenden Ziele der *PEP II* ausgewählt werden, um auf dieser Basis Zeitpläne für die Realisierung der *PEP II* zu erstellen.

Im Abschnitt 6.1 der *PEP II* wurde somit geregelt, dass sowohl die allgemeinen, als auch die direkt auf die EU-Integration Polens bezogenen Zielsetzungen einerseits im Rahmen eines speziellen Durchsetzungsprogramms angegangen und zum anderen von zahlreichen interdisziplinären Hilfsprogrammen flankiert würden. Das spezielle Programm sollte nach der offiziellen Annahme der *PEP II* vom Umweltminister ausgearbeitet werden. Zu den flankierenden Programmen gehören beispielsweise die *Nationale Strategie zur Entwicklung erneuerbarer Energien* oder *Nationale Strategie zur Verbesserung der Luftqualität*, um zwei von etwa 13 Programmen zu nennen.⁶⁰⁰ Im Folgenden werden die Beitrittsvorbereitungen Polens im Bereich „Freizügigkeit“ erörtert.

⁵⁹⁸ Vgl. *PEP II* (2000), Abschnitt 4, Punkte 116ff

⁵⁹⁹ Vgl. *PEP II* (2000), Abschnitt 6, Punkte 185ff

⁶⁰⁰ Ein vollständige Liste aller Programme ist auf der Internetseite des polnischen Umweltministeriums unter www.mos.gov.pl einsehbar.

4.3.3 Vorbereitungen auf die Umsetzung der „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“

Die Freizügigkeit ist eine der im EG-Vertrag anerkannten Grundfreiheiten. Die Art. 7a und 8a des EG-Vertrages verleihen dem Begriff „Freizügigkeit“ zweierlei Bedeutung, die je nach dem Zusammenhang eintritt. Im Falle des Art. 7a⁶⁰¹ geht es bei der Freizügigkeit um die Vollendung des Binnenmarktes und den Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft. Der Artikel 8a⁶⁰² EGV verleiht jedem Unionsbürger das Recht, sich im EU-Hoheitsgebiet unter bestimmten Voraussetzungen frei zu bewegen und aufzuhalten. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf den Begriff der Freizügigkeit, wie er im Art. 8a EGV definiert wird und somit auf die

- Freier Zugang zum Arbeitsmarkt (Freizügigkeit der Arbeitnehmer),
- freie Niederlassung
- freie Wahl des Wohnsitzes und
- gegenseitige Anerkennung der Diplome und sonstigen Befähigungsnachweise.

Trotz der Tatsache, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine der im EG-Vertrag anerkannten Grundfreiheiten ist, kann der Zugang zu bestimmten Berufen an bestimmte Voraussetzungen geknüpft sein. Hier sind vor allem Berufe in der Rechtspflege und im Gesundheitswesen zu erwähnen, für die die Absolvierung koordinierter Ausbildungsgänge oder die Vorlage von Befähigungsnachweisen notwendig ist. Auf Basis des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ebnen die vorzulegenden Befähigungsnachweise den Weg zur Ausübung dieser Berufe im gesamten EU-Hoheitsgebiet. Ferner ermöglicht das im Rahmen der Freizügigkeit funktionierende System zur Koordination der Systeme der sozialen Sicherung die Kumulierung und den Transfer von Sozialversicherungsansprüchen, unabhängig davon, in welchem der Mitgliedstaaten sie erworben wurden oder noch erworben werden.

⁶⁰¹ Vgl. EGV, Art. 7a Teil 1 „Grundsätze“

⁶⁰² Vgl. EGV, Art. 8a Teil 2 „Die Unionsbürgerschaft“

Bis zum EU-Beitritt Polens zur regelte das Europa-Abkommen vom 16. Dezember 1991 die gegenseitigen Beziehungen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen Polen und den EU-Mitgliedstaaten.⁶⁰³ Wollte man die polnische Gesetzgebung vor ihrer Anpassung im Kontext ihrer Übereinstimmung mit dem EU-Gemeinschaftsrecht beurteilen, so kam man zu dem Ergebnis, dass sie in Bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Bürger der EU-Mitgliedstaaten waren, *restriktiver* war als die in der EU geltenden Regelungen.⁶⁰⁴ Um somit zum einen die Regelungen der Freizügigkeit für EU-Bürger in Polen zu garantieren und zum anderen selbst von den Vorteilen dieser Regelung zu profitieren, musste Polen somit folgende Anpassungen vornehmen:

- Gewährleistung des Zugangs zum polnischen Arbeitsmarkt für EU-Bürger (Freizügigkeit der Arbeitnehmer)
- Schaffung der Voraussetzungen zur Partizipation am EU-weiten System zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Berufsqualifikationen
- Schaffung von Voraussetzungen zur Partizipation an der EU-weiten Koordination der Systeme der sozialen Sicherung

Im Folgenden werden Maßnahmen vorgestellt, die Polen im Rahmen der Vorbereitung der EU-Mitgliedschaft zur Verwirklichung der Freizügigkeit in den oben genannten drei Bereichen von 1990 bis 2003 unternommen hat.

4.3.3.1 Zugang zum polnischen Arbeitsmarkt

In ihrem *Avis* vom Jahr 1997 lobte die Kommission die Aufhebung der Visumpflicht für EU-Bürger. Polen gewährte zu der Zeit das Aufenthaltsrecht für EU-Bürger durch die formelle Erlangung einer Aufenthaltskarte, die einer Aufenthaltserlaubnis glich. In Abhängigkeit von den örtlichen Arbeitsmarktbedingungen wurden für EU-Bürger Arbeitserlaubnisse erteilt, wobei die Staatsangehörigkeit nicht als ausreichender Grund gelten konnte, die Arbeitserlaubnis den EU-Bürgern zu verweigern. Polen hatte somit bereits mit der Umsetzung des *acquis* begonnen, so dass die Voraussetzungen zur Einführung der Freizügigkeit pünktlich bis zum Beitritt Polens (damals noch auf das Jahr 2000-2001 geschätzt) umgesetzt werden konnten.

⁶⁰³ Ausführlich zum EA siehe Kap. 5.4 dieser Arbeit.

⁶⁰⁴ beispielsweise verpflichtete das polnische Recht den ausländischen Arbeitnehmer dazu, eine Arbeitserlaubnis einzuholen, Vgl. Szylo-Skoczny (2001), S. 188

Die Kommission urteilte allerdings, dass man in Polen zu dieser Zeit noch nicht von völliger Gleichbehandlung von polnischen und aus der EU kommenden Arbeitnehmern sprechen konnte, da die Rechtsangleichung in diesem Bereich noch nicht weit genug fortgeschritten war. Weiterer Verbesserung und somit auch Rechtsangleichung bedurfte zu der Zeit auch der Zugang zu Beschäftigung für nichtpolnische Staatsangehörige⁶⁰⁵

Unter beschäftigungspolitischen Aspekten war die Rechtslage zwischen polnischen und ausländischen Bürgern keineswegs gleichgestellt. Das Recht auf Beschäftigung oder Ausübung einer Erwerbstätigkeit war vom Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis mit Recht auf Arbeit abhängig. Diese wurde dann ausgestellt, wenn eine Arbeitserlaubnis vorlag. Der grundsätzliche Unterschied beruhte auch darauf, dass der Arbeitgeber eine Erlaubnis zur Beschäftigung eines Ausländers, sofern er keine Aufenthaltserlaubnis besaß, einholen musste. Die vom Starost des für den Sitz des Arbeitgebers zuständigen Kreises ausgegebene Genehmigung betraf stets die Beschäftigung eines konkreten Ausländers für einen bestimmten Zeitraum. Weitere Ungleichbehandlungen von ausländischen Arbeitnehmern im Vergleich zu ihren polnischen Kollegen bestanden im Erhalt des Arbeitslosengeldes. Nach dem damaligen polnischen Recht hatten Ausländer, die zwar eine Arbeitserlaubnis erhalten hatten, ihren Arbeitsplatz jedoch nach geraumer Zeit eingebüßt hatten, keine Arbeitslosenunterstützung erhalten.⁶⁰⁶

Angesichts der im *Avis* der Kommission festgestellten und bemängelten Unterschiede schrieb die als Antwortdokument auf den *Avis* im Jahre 1997 vorgelegte Nationale Integrationsstrategie (*NSI*) eine detaillierte Analyse und Durchsicht der in Polen geltenden Regelungen im Bereich des Arbeitsrechtes, des Rechts auf Arbeitsausführung sowie der Vorschriften für Arbeitsbedingungen mit dem Ziel ihrer vollständigen Anpassung an die in der Union geltenden Vorschriften vor. Die Regierung kündigte in ihrer Strategie ferner die Verstärkung der polnischen Rolle und des Engagements in internationalen Institutionen und Konventionen zur Regelung des Arbeitsrechts an.⁶⁰⁷ Als Problem wurden von der *NSI* die mit der systematischen Übernahme der EU-Standards verbundenen Kosten eingestuft. Dies betraf vor allem die Normen im Bereich der Arbeits- und der Sozialpolitik.

⁶⁰⁵ Vgl. EC (1997), S. 58

⁶⁰⁶ vgl. Szylo-Skoczny, (2001), S. 187

⁶⁰⁷ Vgl. NSI (1997), S. 32

Im weiteren Verlauf der Vorbereitung auf die Umsetzung der Freizügigkeit unternahm Polen in den Jahren 1998 – 2003 Schritte zum Aufbau von Verwaltungskapazitäten (z.B. Stärkung der Arbeitsämter und anderer öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste) im Hinblick auf eine volle Teilnahme am Netz der Europäischen Arbeitsverwaltungen und -vermittlung (EURES).⁶⁰⁸ Insbesondere waren Anstrengungen in Bezug auf die Schulung des Personals in Fremdsprachen und in der Vermittlung von Fremdsprachen notwendig.⁶⁰⁹

Ab September 2001 trat das novellierte Gesetz über die *Allgemeine Krankenversicherung* in Kraft, nach dem in Polen wohnende Ausländer, die über eine Aufenthaltsgenehmigung mit Arbeitserlaubnis, eine Dauerwohnberechtigung oder eine vorübergehende Wohnberechtigung verfügen, zu denselben Bedingungen krankenversichert sind, wie in Polen wohnhafte polnische Staatsangehörige.⁶¹⁰ Eine weitere Novellierung erfuhr das Gesetz im Juli 2002, seitdem es die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern im Gesundheitswesen gewährleistet.⁶¹¹

Seit im April 2002 das Gesetz über Beschäftigung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit novelliert wurde, haben EU-Bürger sowie ihre Familien das Recht, in Polen eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen und auszuüben, ohne dass sie eine Arbeitserlaubnis beantragen müssen. Unter der Bedingung der Gegenseitigkeit verleiht ihnen die Novelle auch den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung oder –hilfe.⁶¹²

Neben den sektoralen Gesetzen verabschiedete Polen horizontale Vorschriften, in denen angegeben ist, wann die einzelnen Maßnahmen zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Kraft treten.

In ihrer Gesamtbewertung aus dem Jahr 2002 der polnischen Anpassung im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer urteilte die Europäische Kommission, dass die Angleichung in diesem Sektor – im Gegensatz zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme und

⁶⁰⁸ Vgl. die regelmäßigen Berichte der Kommission, jeweils Abschnitte zur Freizügigkeit

⁶⁰⁹ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 62; Europäische Kommission (2000), S. 42 sowie Europäische Kommission (2001), S. 49

⁶¹⁰ Vgl. Europäische Kommission (2001), S. 48

⁶¹¹ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 61f

⁶¹² Vgl. ebenda, S. 61

gegenseitiger Anerkennung von Diplomen – weitgehend abgeschlossen war und dass Polen im Allgemeinen die im Rahmen der Verhandlungen über dieses Kapitel eingegangenen Verpflichtungen erfüllte. Allerdings standen die Entscheidungen über den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens noch aus.⁶¹³

4.3.3.2 Gegenseitige Anerkennung von Diplomen und sonstigen Befähigungsnachweisen

Bereits 1994 war Polen folgenden Europäischen Konventionen beigetreten, um die Funktion des Systems zur gegenseitigen Anerkennung akademischer und schulischer Qualifikationen vorzubereiten.⁶¹⁴

- Über die Gleichwertigkeit der Diplome zum Hochschulzugang
- Über die Gleichwertigkeit der Längen universitärer Studien
- Über die akademische Anerkennung universitärer Qualifikationen
- Über die allgemeine Gleichwertigkeit der Längen universitärer Studien

Die Anerkennung der erwähnten Konventionen ist die rechtliche Grundlage nicht nur für einen polnischen, um sich um die Anerkennung seines Diploms in einem anderen EU-Mitgliedsland zu bewerben, sondern auch für aus der übrigen EU kommende Studenten, um eine Anerkennung ihrer *akademischen* Qualifikationen in Polen zu erlangen.

Hinsichtlich der Schaffung von Voraussetzungen für die Anerkennung von *beruflichen* Befähigungsnachweisen war der *acquis* bis zum Jahr 1997 bereits *formal* erreicht. Polen hatte ferner begonnen, die institutionelle Zuständigkeit und Verwaltungsapparate für Berufe aufzubauen und die Integration mit den Berufsverbänden der EU voranzutreiben. Beispielsweise entsprachen die polnischen Ingenieurdiplome bereits 1997 den europäischen Mindestanforderungen. Die Arbeiten zur *praktischen Umsetzung* der *acquis*-Regelungen hinsichtlich der Anerkennung von Diplomen und sonstigen Befähigungsnachweisen standen zu diesem Zeitpunkt allerdings noch an. So urteilte die Kommission in ihrer Stellungnahme

⁶¹³ Vgl. Europäische Kommission (2002) und Europäische Kommission: Umfassender Monitoring-Bericht der Kommission 2003 über die Vorbereitungen Polens auf die Mitgliedschaft, Brüssel 2003, S. 62f und. 24. [i.F.z.a. Europäische Kommission (2003)] S. 62f und. 24.

⁶¹⁴ Vgl. UKIE: Swobodny Przeptyw osób [Freizügigkeit], unter: www1.ukie.gov.pl

von 1997, „dass die Angleichung an den Besitzstand im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und sonstigen Befähigungsnachweisen bei einer Intensivierung der bisherigen Anstrengungen mittelfristig zu schaffen sein dürfte“.⁶¹⁵

Die *NSI* von 1997 ordnete die gegenseitige Anerkennung von Diplomen bezüglich der praktischen Umsetzung des *acquis* in diesem Sektor zu den Problemfeldern der Anpassung Polens im Bereich der Freizügigkeit ein. Auf dem Weg zur praktischen Anwendung des *acquis* in diesem Bereich, schrieb das Dokument als prioritäre Integrationsaufgabe vor, dass die für die Anerkennung von Qualifikationen in Polen geltenden Regelungen nach ihrer eingehenden Analyse an die in der Union geltenden Vorschriften fallweise angepasst werden.

Um eine effektive Anwendung des *acquis* im Bereich der gegenseitigen Anerkennung zu gewährleisten, kündigte die Regierung in der *NSI* die Errichtung eines *Nationalen Büros für Anerkennung der Ausbildung und Qualifikationen* an. Als primäre Aufgabe für das Büro wurde die Durchsetzung des EU-Rechts, das die Anerkennbarkeit von Zeugnissen und Diplomen für akademische und berufliche Ziele normiert, definiert. Das Büro sollte auch die Rolle der polnischen Kontaktstelle des *ENIC/NARIC*⁶¹⁶ – Netzes haben.

Wahrnehmbare Fortschritte in der Rechtsangleichung im Bereich der Anerkennung von Diplomen und Befähigungsnachweisen ließen allerdings bis 2001 auf sich warten. In ihren regelmäßigen Berichten von 1998, 1999 und 2000 kritisierte die Kommission die nur schleppend vor sich gehenden Anpassungsarbeiten und sprach von realen Hindernissen für eine effektive Freizügigkeit mit Polen.⁶¹⁷ Neben einer gewissen Stärkung des Verwaltungsapparates (genauere Definition interner Aufgabenverteilung auf die verschiedenen Regierungsstellen), der aber bei weitem noch nicht die nötige Kapazität und Struktur erreicht

⁶¹⁵ Vgl. EC (1997), S. 58

⁶¹⁶ Das ENIC Netzwerk (European Network of National Information Centres on academic recognition and mobility) wurde vom Europäischen Rat und der UNESCO mit dem Ziel der Implementierung des Abkommens von Lisabon von 1997, über die Anerkennung von akademischen Studienabschlüssen innerhalb Europas und im Allgemeinen, um die Anerkennung von Qualifikationen in Strategie und Praxis umzusetzen, gegründet. Das ENIC-Netzwerk arbeitet eng mit dem NARIC-Netzwerk zusammen. Das NARIC-Netzwerk (National Academic Recognition Information Centres) ist eine Initiative der Europäischen Kommission und wurde in 1984 ins Leben gerufen. Das Ziel von NARIC ist es, die Anerkennung von Diplomen und Studienaufenthalten in den Mitgliedstaaten der EU, der EEA und in mit der EU assoziierten Staaten in MOE sowie in Zypern zu verbessern. Es ist Teil der SOCRATES/ ERASMUS – Programme, die die Mobilität der Studenten zwischen Institutionen höherer Bildung in der EU fördern. Für weitere Informationen über ENIC/ NARIC siehe die Internetpräsenz von ENIC/ NARIC unter: <http://www.enic-naric.net>

⁶¹⁷ Vgl. Beispielsweise Europäische Kommission (1999), S. 34

hatte, wurden bis Ende 2000 nur sehr begrenzte Fortschritte in der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes erzielt.⁶¹⁸ Die polnischen Rechtsvorschriften sahen bis November 2000 lediglich die Anerkennung von *akademischen* Graden und die sog. Nostrifikation vor. Der Begriff „Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise“ war darin noch nicht enthalten.⁶¹⁹ In Bezug auf Gesetzesvorlagen für einige berufliche Befähigungsnachweise fanden ab 2000 zwischenstaatliche Beratungen statt, um das frühe parlamentarische Stadium, in dem sich die Entwürfe befanden, voranzutreiben.

Das Jahr 2001 brachte einige Fortschritte in der Angleichung an die Bestimmungen der Gemeinschaft und in der Errichtung der für eine effektive Anwendung der Freizügigkeit nötigen Verwaltungsstrukturen. Im Mai 2001 wurde das Gesetz über die Anerkennung von in EU-Mitgliedstaaten erworbenen Befähigungsnachweisen für reglementierte Berufe verabschiedet und sein Inkrafttreten wurde für den Tag des Beitritts Polens zur EU festgelegt. Ferner wurde das Gesetz über den Schwestern- und Hebammenberuf dahingehend novelliert, dass eine gegenseitige Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise von Schwestern und Hebammen möglich wurde.⁶²⁰ Das novellierte Gesetz trat bereits im Februar 2001 in Kraft. Eine weitere im September 2001 verabschiedete Novelle zum Gesetz über den Beruf des Arztes und über Ärztekammern berechnigte Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten zur Ausübung des Arztberufs in Polen. Weitere Novellen zu Gesetzen, die die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Befähigungsnachweisen ermöglichen, wurden in 2001 unter anderem für den Architekten- und Veterinärberuf verabschiedet. Die novellierten Gesetze traten bis zum EU-Beitritt Polens nach und nach in Kraft.⁶²¹

Trotz der in 2001 erzielten Fortschritte standen zu diesem Zeitpunkt noch Angleichungen an die EU-Bestimmungen im Bereich der Anerkennung der Berufsqualifikationen des Rechtsanwaltes, Zahnarztes und Apothekers offen. Die Kommission machte Polen in ihrem regelmäßigen Bericht von 2001 darauf aufmerksam, dass es in Anbetracht der in 2001 verabschiedeten Gesetze und der anstehenden Rahmengesetzgebung jetzt auf die

⁶¹⁸ Vgl. Europäische Kommission (1998, 1999 und 2000)

⁶¹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2000), S. 42

⁶²⁰ Im einzelnen ermöglichte das Gesetz die Einführung eines Systems, das Ausbildungsstandards für die beiden Berufe definierte und an Schwestern- und Hebammenschulen feste Lehrpläne einführt, vgl. Europäische Kommission (2001), S. 48

⁶²¹ Vgl. Europäische Kommission (2001, 2003, 2003)

Verabschiedung der dafür nötigen Durchführungsbestimmungen und Schaffung der entsprechenden Verwaltungskapazitäten ankomme. Polen musste ferner über Maßnahmen nachdenken, die sicherstellten, dass die in Polen *vor* der Harmonisierung erworbenen beruflichen Qualifikationen, zum Zeitpunkt des EU-Beitritts Polens, den in den einschlägigen Richtlinien festgelegten Anforderungen genügen würden.⁶²²

Das Jahr 2002 brachte erhebliche Fortschritte bei der Anpassung der polnischen Rechtsvorschriften an den gemeinschaftlichen Besitzstand und war von intensiven Anstrengungen gekennzeichnet, um die für die Umsetzung des Besitzstands erforderliche Verwaltungskapazität aufzubauen. Auf horizontaler Ebene entstand ein Anerkennungssystem von Befähigungsnachweisen in Verbindung mit der Aufnahme bzw. Ausübung bestimmter beruflicher Tätigkeiten. Die Bestimmungen darüber enthält das im Mai 2002 verabschiedete Gesetz, in dem vorgesehen wird, dass das Wirtschaftsministerium alle im Zusammenhang mit der Durchführung und Koordinierung des Anerkennungssystems anfallenden Aufgaben übernehmen und ebenfalls für die Bereitstellung von Informationen an Einzelpersonen und Arbeitgeber zuständig sein soll.

Die noch in 2001 offen stehende Anerkennung von Berufsqualifikationen der Rechtsanwälte wurde durch das im Juli 2002 verabschiedete *sektorale Gesetz* über die Erbringung juristischer Dienstleistungen durch ausländische Rechtsanwälte auf dem Staatsgebiet der Republik Polen, vollbracht. Das Gesetz passte die polnischen Rechtsvorschriften an die Gemeinschaftsbestimmungen für die Rechtsberufe an. Ferner wurden mehrere neue Rechtsvorschriften für die medizinischen Berufe (Krankenschwestern/ -pfleger und Hebammen, Ärzte und Apotheker) erlassen. Die Funktion des Anerkennungssystems basiert auf den jeweiligen Fachministerien, die in Rücksprache mit den Berufskammern und Berufsverbänden über die Anerkennung der in den sektoralen Vorschriften geregelten Befähigungsnachweise entscheiden. In diesem Rahmen arbeitet das *Ministerium für nationale Bildung und Sport* mit den zuständigen Behörden sowie mit dem *Büro für die akademische Anerkennung und den internationalen Austausch* zusammen. Polen legte der EU im Juli 2002 eine Liste der Behörden vor, die im Falle der reglementierten Berufe für die gegenseitige Anerkennung von beruflichen Befähigungsnachweisen zuständig sind.⁶²³

⁶²² Vgl. Europäische Kommission (2001), S. 49

⁶²³ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 61

Im Lichte der oben dargestellten Maßnahmen würdigte die Kommission in der Gesamtbewertung ihres regelmäßigen Berichts von 2002 die guten Fortschritte Polens bei der Angleichung an den Besitzstand, wies allerdings gleichzeitig auf die noch vorhandenen Mängel und ausstehenden Aufgaben hin. Bis zum Beitritt stand für Polen insbesondere die Anpassung der Rechtsvorschriften in Bezug auf Staatsangehörigkeit, Sprachenregelung und Aufenthaltsbestimmungen noch an. Weitere Aufgaben zu dem Zeitpunkt hießen wie folgt:⁶²⁴

- Annahme entsprechender Verordnungen zur Durchführung der Rahmenvorschriften Für Tierärzte
- Qualitative und quantitative Stärkung der Mitarbeiter, die in den für die Umsetzung des Besitzstandes zuständigen Gremien und Institutionen tätig sind
- Verbesserungen und Ergänzungen der Ausbildungspläne für Krankenschwester und Krankenpfleger
- Sicherstellung, dass die vor der Harmonisierung erworbenen beruflichen Befähigungsnachweise in den freien Berufen zum Zeitpunkt des Beitritts den Anforderungen der einschlägigen Richtlinien genügen

In ihrem umfassenden Monitoring-Bericht des Jahres 2003 über die Vorbereitungen Polens auf die Mitgliedschaft wies die Kommission auf die damals noch bestehenden *ernsten Mängel* in der Übernahme des Besitzstands zum *Allgemeine System der Anerkennung* hin. Bis zu diesem Zeitpunkt schaffte Polen lediglich die Rechtsvorschriften über Rechtsanwälte und Handelsvertreter weitgehend anzugleichen. Die Bemühungen um die vollständige Annahme und Durchführung der Rechtsvorschriften im medizinischen Sektor⁶²⁵ wie auch für Architekten standen noch an und die Kommission forderte Polen auf, die Vollendung der Angleichung in diesen Bereichen als Priorität in Angriff zu nehmen. Dagegen waren die für die Anwendung der Anerkennung von Befähigungsnachweisen erforderlichen Verwaltungsstrukturen bis zum Berichtszeitpunkt in 2003 weitgehend vorhanden.

In Anbetracht des oben ausgeführten meldete die Kommission in ihrer Schlussfolgerung ernste Bedenken an, ob die gegenseitige Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise bis zum Beitrittsdatum Polens umgesetzt werden könne,⁶²⁶ wenn Polen nicht unverzüglich

⁶²⁴ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 62 sowie die in der Beitrittspartnerschaft Polens mit der EU von 2001 definierten Prioritäten, S. 7

⁶²⁵ Es handelte sich vor allem um die Beseitigung der Mängel bei der Koordinierung der Ausbildung und der Anerkennung von Befähigungsnachweisen von Ärzten, Zahnärzten, allgemeinem Krankenpflegepersonal, Hebammen und Apothekern, vgl. Europäische Kommission (2003), S. 23ff

⁶²⁶ Vgl. Europäische Kommission (2003), S. 25

Schritte zur Erfüllung der aus dem EU-Recht erwachsenden Verpflichtungen ergreifen würde. Die endgültigen Ergebnisse der polnischen Vorbereitung in diesem Bereich können zum einen anhand der inhaltlichen Betrachtung der polnischen Verhandlungsposition im Bereich Freizügigkeit und zum anderen an den Ergebnissen der Beitrittsverhandlungen in diesem Kapitel beurteilt werden. Das Kap. 6.5 liefert dazu eine ausführliche Darstellung.

4.3.3 Koordination der Systeme der sozialen Sicherung

Das im Jahre 1994 in Kraft getretene Europa-Abkommen sah zwar die Kumulierung und den Transfer von Sozialversicherungsansprüchen vor. Um allerdings an der EU-weiten *Koordination der Systeme zur sozialen Sicherung* vollständig zu partizipieren, musste das polnische Sozialversicherungssystem grundlegend reformiert werden. Auf dieses Problemfeld im Anpassungsprozess wies die Nationale Integrationsstrategie (NSI) von 1997 hin und betonte, dass mit der Reform die Notwendigkeit zur Einführung neuer rechtlicher Regulierungen verbunden sei, die die Schaffung von Kapitalfonds für Renten ermöglichen würden.⁶²⁷

Das 1995 erschienene *Weißbuch von Cannes* erinnerte, dass es den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung 1408/71 voll und ganz überlassen ist, ihre Sozialversicherungssysteme nach ihren eigenen Auffassungen festzulegen und weiterzuentwickeln.⁶²⁸ In keinem Zweig der sozialen Sicherung sei eine Harmonisierung vorgesehen. Die Gemeinschaftsvorschriften gelten lediglich zur Sicherstellung, dass EU-Bürger, die im Rahmen der Freizügigkeit im gesamten EU-Gebiet Arbeitsverhältnisse eingehen, nicht einen Teil oder gar sämtliche in einem Mitgliedstaat erworbenen Sozialversicherungsansprüche verlieren.⁶²⁹

Im weiteren Verlauf der Anpassung trieb Polen die Vorbereitungen seiner Verwaltung auf die Teilnahme am EU-weiten System für die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme voran. Im Jahr 1999 wurde in diesem Rahmen eine umfassende Reform des Gesundheits- und Sozialversicherungssystems in Bezug auf seinen Aufbau und seine Struktur durchgeführt.

⁶²⁷ Vgl. NSI (1997), S. 32

⁶²⁸ Vgl. Europäische Kommission: KOM(95) 163, vom 10.05.1995 - Weißbuch - Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Band I und II [Annexe], S. 72 [i.F.z.a: Weißbuch (1995)] einsehbar auf der Internetseite der Europäischen Kommission, unter: http://europa.eu.int/comm/off/white/index_de.htm. Eine detaillierte Beschreibung des Weißbuchs von Cannes 1995 liefert das Kap. 5.8 über die Heranführung Polens an die EU.

⁶²⁹ Vgl. Weißbuch (1995), S. 72

Ferner schloss Polen bis zum Jahr 2001 bilaterale Vereinbarungen über die soziale Sicherheit (Sozialversicherungsabkommen) mit dem Vereinigten Königreich, Schweden, Österreich und Luxemburg ab. Die Europäische Kommission riet Polen in diesem Zusammenhang, weitere bilaterale Sozialversicherungsabkommen mit Mitgliedstaaten abzuschließen, die auf denselben Grundsätzen beruhen, wie die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen.⁶³⁰ Somit konnte die polnische Verwaltung bereits vor dem EU-Beitritt einschlägige Erfahrungen mit den in der EU üblichen Verwaltungsverfahren sammeln, die für die EU-weite Koordinierung der Sozialversicherungssysteme wichtig und nötig sind.

Die 1999 erfolgte Reform des Sozialversicherungssystems brachte allerdings erst einmal eine *finanzielle Instabilität* der neuen Struktur mit sich. Angesichts des bevorstehenden EU-Beitritts Polens und der mit der Teilnahme am System der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme zu erwartenden zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen⁶³¹ wurde die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts zu einer wichtigen Priorität für die Regierung der RP. Besonders im *Krankenversicherungsbereich* war Polen somit auf Analysen und statistische Daten über die finanziellen Auswirkungen des Beitritts angewiesen, um die Mehrbelastung ab dem EU-Beitritt abzuschätzen und die Institutionen darauf vorzubereiten.⁶³² Das Problem der potenziellen finanziellen Überlastung des polnischen Sozialversicherungssystems (besonders im Bereich der Kostenerstattung für medizinische Sachleistungen) bildete einen wichtigen Teilinhalt der Beitrittsverhandlungen zwischen Polen und der EU und wird vom Kap. 6.6 dieser Arbeit über die Beitrittsverhandlungen zum Kapitel Freizügigkeit ausführlich erläutert.

⁶³⁰ Vgl. Europäische Kommission (2001), S. 49

⁶³¹ Die Teilnahme Polens an der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung ist mit finanziellen Verpflichtungen verbunden. Diese sind beispielsweise mit der Notwendigkeit der Erstattung jener Kosten verbunden, die von ausländischen Versicherungsinstitutionen für an polnische Bürger im EU-Ausland geleistete medizinische Leistungen vorfinanziert wurden. Eine aus finanzieller Hinsicht polnischer Versicherer negative Erscheinung ist die Tatsache, dass medizinische Sachleistungen im Ausland um ein vielfaches teurer sind oder dass manche Leistungen in Polen nur bedingt verfügbar sind und es deswegen damit gerechnet werden muss, dass polnische Bürger diese Leistungen im EU-Ausland empfangen werden, vgl. dazu: Wilczyńska, J.: Uczestnictwo Polski w Jednolitym Rynku Europejskim, in: Internacjonalizacja i globalizacja gospodarki polskiej. Handel międzynarodowy i inwestycje zagraniczne, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Nr. 867, Wrocław 2000, S. 329. [Die Teilnahme Polens im Europäischen Binnenmarkt in: Internationalisierung und Globalisierung der polnischen Wirtschaft. Internationaler Handel und ausländische Investitionen. Forschungsarbeiten der Wirtschaftsakademie in Wrocław, Nr. 867, Wrocław 2000, S. 329] Die Problematik der Sachleistungen in den Beitrittsverhandlungen wurde ausführlicher im Kap. 6.5.1 dieser Arbeit über Beitrittsverhandlungen im Verhandlungsunterkapitel „Freizügigkeit“ behandelt. Siehe dazu auch das Kap. 7.3.6 über die für Polen aus der Koordination der Systeme sozialer Sicherung erwachsenden Pflichten.

⁶³² Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 63

Mit der weiter oben beschriebenen Novelle zum Gesetz über Beschäftigung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurde im April 2002 die Verantwortung für die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme dem Ministerium für Arbeit und den Selbstverwaltungsbehörden der Woiwodschaften und Powiats übertragen. In ihrem abschließenden regelmäßigen Bericht von 2003 kam die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass Polen im Wesentlichen die Verpflichtungen und Anforderungen in dem Bereich Koordinierung der Sozialversicherungssysteme erfülle.⁶³³

Die folgenden Ausführungen erläutern die Entwicklung der öffentlichen Meinung in Polen während der Transformations- und Beitrittsvorbereitungsphase. Ferner werden dort die Hintergründe beleuchtet, die für eine Unterstützung bzw. Ablehnung des EU-Kurses Polens beigetragen haben.

4.4 Die Beitrittsvorbereitung Polens und die öffentliche Meinung

4.4.1 Trends der Jahre 1991-2002

Bei der Betrachtung der öffentlichen Meinung in Polen fällt auf, dass mit dem Voranschreiten der Europäischen Integration des Landes die zunächst fast euphorische Unterstützung des EU-Beitritts immer mehr an Deutlichkeit verlor: Während in den Jahren 1991-1996 die Unterstützung des EU-Kurses durch die Bevölkerung Polens bis auf 80 Prozent anwuchs⁶³⁴ und einen der höchsten prozentuellen Werte unter den MOEL annahm, sank diese zwischen 1997 und 2002 kontinuierlich ab und bewegte sich zwischen 2001 und 2002 – nach zehn Jahren einschneidender Reformen – bei lediglich 51-52%.⁶³⁵ Analog stieg der prozentuelle Anteil der Beitrittsgegner. Die folgende Tabelle verdeutlicht diese Entwicklung:

⁶³³ Vgl. Europäische Kommission (2003), S. 24

⁶³⁴ In den Jahren 1991, 1992 und 1995 befürworteten etwa 80% der Polen die Assoziierung und den Beitritt, vgl. European Commission, Central and Eastern Eurobarometer, Nr. 2, Brüssel, Januar 1992; Nr. 3, Februar 1993; Nr. 6, März 1996; Die Frage nach der Zustimmung zum Beitritt wurde in den dazwischen liegenden Umfragen nicht gestellt

⁶³⁵ Vgl. Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS): Badanie „Świat wokół nas” (9) na temat stosunku Polaków do integracji z Unią Europejską, 24-27 maja 1996 r., in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 10, September 1996, S. 46-58, [Institut für Öffentliche Meinung (CBOS): Umfrage “Die Welt um uns” Nr. 9 vom 24-27. Mai 1996 über die Einstellung der Polen zur Integration Polens mit der Europäischen Union; in: Monitor der Europäischen Integration, Nr. 10 vom September 1996, S. 46-58, hier S. 46-47.]; Eurobarometer der Kandidatenländer, Jahrgänge 2001 und 2002. [Im Internet zugänglich auf der Internetseite der Europäischen Kommission, unter: http://europa.eu.int/comm/public_opinion]

Tab. 8: Die Unterstützung der EU-Mitgliedschaft Polens durch die polnische Gesellschaft zwischen 1994 und 2002 (in Prozent).

Meinung/ Jahre	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Für den EU-Beitritt Polens	77	72	80	72	66-64	55-59	55	51	52
Gegen den EU-Beitritt Polens	6	9	7	12	19	26	26	26	
Unentschieden	17	19	13	15-18	15-18	15-19	19	20	

Quelle: Darstellung des Autors auf Basis von: Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS): *Opinie o integracji Polski z Unią Europejską. Komunikat z badań*, Warszawa, Wrzesień 2000 [Institut für Öffentliche Meinung: *Meinungen zur Integration Polens mit der EU. Bericht aus den Untersuchungen*, Warschau, September 2000] [i.F.z.a.: CBOS (2000)]; Eurobarometer der Kandidatenländer, Jahrgänge 2001 und 2002

Die schwindende Unterstützung des EU-Kurses ist zum einen auf die fortschreitende Dauer und die tiefen Einschnitte der Reform- und Vorbereitungsprozesse, die sich in der materiellen Situation weiter Bevölkerungsteile (z.B. im Agrarsektor sowie bei älteren oder nicht hoch gebildeten Menschen) bemerkbar machten, zurückzuführen. Die Tatsache, dass die Schere zwischen Reich und Arm besonders in den neunziger Jahren immer weiter auseinander ging, wurde oft mit den im Hinblick auf den EU-Beitritt durchgeführten Anpassungsprozessen in Verbindung gebracht, wodurch die EU an Popularität und Anziehungskraft einbüßte.

Zum anderen verdeutlichten die sich über vier Jahre ziehenden Beitrittsverhandlungen die noch ausstehenden Anpassungs- und Vorbereitungsarbeiten und zeigten die damit in direkter Verbindung stehenden Kosten auf. Dies produzierte vor allem in sozial schwächeren Schichten Polens einen Abschreckungseffekt. Die Tatsache, dass in Polen zu dieser Zeit vor allem Kosten- und keine Nutzenanalysen der EU-Mitgliedschaft generiert wurden und dass der Ausgang der Beitrittsverhandlungen in vielen für Polen wichtigen Themen ungewiss schien, nährte die EU-Skepsis in der Bevölkerung und gab EU-feindlich eingestellten Parteien (z.B. der sich die materielle Unzufriedenheit der Landwirte zunutze machenden „Samoobrona“ [Selbstverteidigung]) die nötige Munition für die gegen die EU ausgerichtete, populistische Informationspolitik.

Bestätigend für die oben dargestellten Gründe für die mit der Zeit zunehmende EU-Skepsis scheint die während des gesamten Integrationsprozess festzustellende Tatsache, dass die grundsätzliche Befürwortung der EU-Mitgliedschaft mit höherem ökonomisch-

gesellschaftlichen Status und jungem Alter einherging: Die höchsten prozentuellen Unterstützungswerte wurden unter den Studenten (75%), jungen Leuten bis 24⁶³⁶ sowie in der Bevölkerung mit höherer Bildung (76%), höchsten Einkommen *per capita* (68%) und höchster Zufriedenheit mit der eigenen materiellen Lage (66%) verzeichnet. Werden die Zustimmungswerte in Verhältnis mit Berufsgruppen gesetzt, wird deutlich, dass der Beitritt Polens zur EU vor allem von leitenden Angestellten und Vertretern polnischer Intelligenz (76%) sowie von qualifizierten Arbeitern (62%) sowie von Selbständigen (61%) unterstützt wurde.⁶³⁷

Zu den Bevölkerungsgruppen, die am skeptischsten über den EU-Beitritt Polens denken, gehören die Landwirte und die Dorfbevölkerung - über die Hälfte von ihnen (53%) erklärte beispielsweise im Jahre 2000 ihre Ablehnung zur EU-Aufnahme Polens. Zugleich waren die Landwirte die einzige Bevölkerungsgruppe, in der die Gegner über Befürworter des EU-Beitritts dominierten. Im Folgenden werden die Hintergründe der negativen Einstellung polnischer Landwirte zum EU-Beitritt Polens anhand einer in den polnischen Dörfern im April 2003 durchgeführten Felduntersuchung erläutert.

4.4.2 Die Reformbilanz aus der Sicht der polnischen Landwirte

Die steigende negative Einstellung der polnischen Bevölkerung zur Europäischen Integration Polens war – wie weiter oben erwähnt – vor allem im Agrarsektor und unter der ländlichen Bevölkerung deutlich geworden. Aus einer kurz vor dem EU-Referendum unter den Landwirten Polens durchgeführten repräsentativen Umfrage⁶³⁸ ging hervor, dass lediglich 30% von ihnen vorhatten, *für* die polnische EU-Mitgliedschaft zu stimmen und über 46% *dagegen* stimmen wollten.⁶³⁹

⁶³⁶ Eine ausführliche Untersuchung der MOE-Jugend und ihrer Einstellungen zur EU findet sich in: European Commission [Hrsg.]: Candidate Countries Eurobarometer (CCEB): Eurobarometer 2003.1 – „Youth in new Europe“, The Gallup Organization Hungary, July 2003

⁶³⁷ Vgl. diese Werte galten für das Jahr 2000 können aber tendenziell auch auf die übrigen Jahre des in der Tab. 8 vorgestellten Untersuchungszeitraums angewandt werden, vgl. CBOS (2000), S. 2ff

⁶³⁸ Vgl. Pentor/ Research International: Postawy mieszkańców wsi wobec integracji europejskiej. Konferencja naukowo-edukacyjna „Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów UE, 7. April 2003 [Untersuchung unter dem Titel: Einstellungen der Dorfbewohner zur europäischen Integration anlässlich der Forschungskonferenz der ARR vom 07. April 2003 über die Anpassungen des polnischen Agrarsektors an die Richtlinien der EU] Die Sondage wurde anhand von 1000 Befragungen unter Landwirten und Dorfbewohnern auf dem gesamten Gebiet Polens durchgeführt. [i.F.z.a: ARR (2003)]

⁶³⁹ Vgl. ARR (2003)

Aus der Sondage ging ferner hervor, dass die absolute Mehrheit der auf dem Land lebenden und arbeitenden Menschen (befragt wurden Dorfbewohner und Landwirte) der Meinung war, dass die Veränderungen der letzten Jahre lediglich zum Schlechteren ausgefallen seien. Dies behauptete zweidrittel der Landwirte und über 50% der Dorfbewohner. Ihre Unzufriedenheit begründeten die Landwirte vor allem mit der extrem ungünstigen ökonomischen Lage ihrer Landwirtschaftsbetriebe und der sich stetig verschlechternden materiellen Lebenslage auf dem Land. Die Probleme in den Betrieben drückten sich vor allem durch herabfallende Rentabilität der Produktion, höhere Produktionskosten bei gleichzeitigen Absatzschwierigkeiten der Erzeugnisse und Marktinstabilitäten. Den miserablen materiellen Status führten die Landwirte vor allem auf die in Folge der oben genannten Schwierigkeiten schlechte Einkommenssituation sowie hohe Preise für Konsumgüter und Produktionsmittel.

Die entschieden negative Beurteilung der Reformbilanz durch die Dorfbewohner und insbesondere durch die Landwirte sowie das von ihnen subjektiv empfundene Gefühl, verlassen und vom Staat nur unzureichend unterstützt zu sein, findet ihren Ausdruck in Resignation oder in ambivalenter Einstellung zu den die Interessen des Dorfes repräsentierenden Institutionen und Parteien.

Die Landwirte bekundeten ferner, ein nur begrenztes Interesse an der Integration mit der Europäischen Union zu haben. Das niedrige Interessensniveau an der Integrationsthematik resultierte einerseits aus den mangelhaften Zugangsmöglichkeiten zu entsprechenden Informationen und andererseits aus der Überzeugung der Landwirte, dass die ihnen präsentierten Informationen nicht der Wahrheit entsprechen würden. So werden die Meinungen der ländlichen Bevölkerung über den Einfluss der Europäischen Integration auf die Lebensqualität und das Lebensniveau in einem großen Maße von den Gegnern der Integration Polens mit der Europäischen Union geformt. Über 30% der Bauern war beispielsweise der Meinung, dass die Belange der Landwirtschaft am besten durch die sich gegen den EU-Beitritt Polens richtende und vom Populisten *Andrzej Lepper* angeführte Bauernpartei mit dem Namen „Selbstverteidigung“⁶⁴⁰ vertreten sein würden. Allerdings waren auch weitere 30% der Landwirte der Meinung, dass es gar keinen Politiker (politische Partei) gäbe, der die Interessen der Bauern anvertraut werden könnten.⁶⁴¹

⁶⁴⁰ Polnisch: „Samoobrona“

⁶⁴¹ Vgl. ARR (2003)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die negative Einstellung der Mehrheit der polnischen Landwirte (65%) zur Europäischen Union vor allem durch folgenden Aspekten konstituiert wird:⁶⁴²

- Sehr schwere ökonomische Lage des polnischen Dorfes
- Befürchtungen, dass polnische Agrarprodukte durch ausländische Waren vom heimischen Markt gedrängt werden würden
- Überzeugung der ländlichen Bevölkerung, dass polnische Landwirte schlechter behandelt würden als ihre Kollegen aus der EU
- Fehlendes Vertrauen zur politischen Führung und Repräsentation Polens
- Ungewissheit über die Auswirkungen des EU-Beitritts

Die Ergebnisse der gerade vorgestellten Untersuchung deuten zum einen auf eine nur mäßige Resonanz und praktische Bedeutung des weiter oben vorgestellten *Paktes für die Landwirtschaft* sowie die nur *eingeschränkte Volksnähe* der Regierungsparteien. Schließlich wird hier der Erfolg der Informationspolitik der polnischen Regierung gegenüber der auf dem Lande lebenden Bevölkerung in Frage gestellt. Angesichts der auch allgemein steigenden EU-Skepsis, kamen im Hinblick auf das für den Juni 2003 anberaumte EU-Referendums Ängste auf, dass der EU-Beitritt Polens in 2004 entweder durch eine zu geringe Beteiligung oder gar durch eine „Nein“-Abstimmung in Frage gestellt werden könnte. Im Folgenden werden zum einen die bis zum EU-Referendum in der polnischen Bevölkerung festzustellende Trendumkehr und zum anderen der Ausgang des EU-Referendums erläutert.

Trendumkehr nach dem Kopenhagener Gipfel und das EU-Referendum in 2003

Nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen im Dezember 2002 und Veröffentlichung der Verhandlungsergebnisse schien der bisher beschriebene allgemeine Trend der zunehmenden EU-Skepsis abzunehmen und die Befürwortung des EU-Beitritts in der polnischen Gesellschaft wieder anzusteigen.

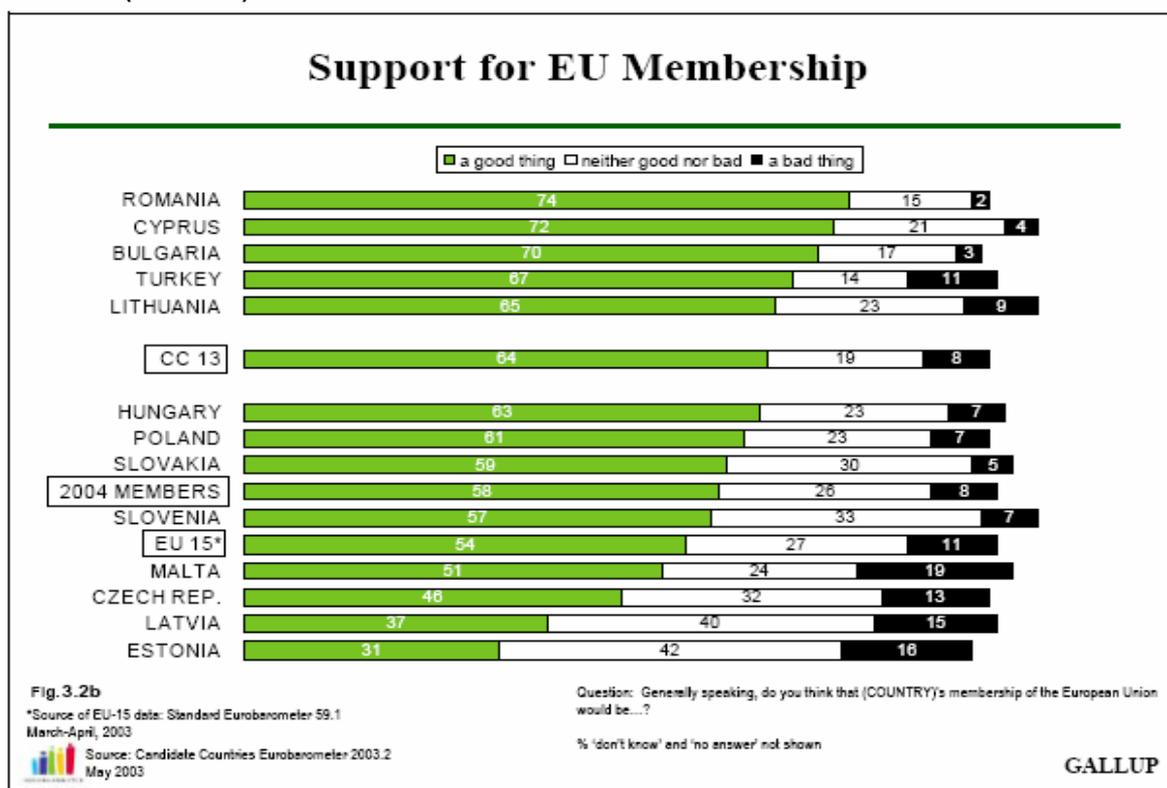
Dies belegte eine von *CBOS* durchgeführte und auf die Untersuchung der Haltungen polnischer Gesellschaft zum EU-Beitritt Polens *nach* dem Kopenhagener Gipfel ausgerichtete Analyse. Die Felduntersuchung zeigte auf, dass im Januar 2003 – unmittelbar nach dem die

⁶⁴² Vgl. ARR (2003)

Beitrittsverhandlungen abschließenden EU-Gipfel die Unterstützung der polnischen EU-Mitgliedschaft in der polnischen Bevölkerung um 7%-Punkte anstieg (auf 63%) und der prozentuelle Anteil der Beitrittsgegner um 4%-Punkte auf 21% herabfiel.⁶⁴³ Dabei wurde der Ausgang der Beitrittsverhandlungen von 46% der polnischen Bevölkerung als ein Erfolg der polnischen Unterhändler bezeichnet.⁶⁴⁴

Den Anstiegstrend der Beitrittsbefürwortung bestätigten die Ergebnisse einer kurz danach folgenden Felduntersuchung der *Gallup Organisation*: Im Mai 2003 unterstützte 61% der polnischen Gesellschaft die EU-Mitgliedschaft Polens.⁶⁴⁵ Im Vergleich zu den übrigen MOEL, deren Beitritt für 2004 anberaumt war, war Polens „Ja“ zur EU-Mitgliedschaft überdurchschnittlich ausgeprägt. Dies wird in der folgenden Abbildung deutlich.

Abb. 10: Unterstützung der EU-Mitgliedschaft in der EU-15 und in den Kandidatenländern (Mai 2003)



⁶⁴³ Vgl. CBOS: Poparcie dla Integracji z Unią Europejską po szczycie w Kopenhadze, Warszawa, Styczeń 2003, s. 4 [CBOS: Unterstützung der Integration Polen mit der EU nach dem EU-Gipfel in Kopenhagen, Warschau, Januar 2003, S. 4]

⁶⁴⁴ Vgl. CBOS: Opinie o wynikach negocjacji z Unią Europejską, Warszawa, Styczeń 2003, s. 4 [CBOS: Beurteilungen und Meinungen zu den Verhandlungsergebnissen, Warschau, Januar 2003, S. 4]

⁶⁴⁵ Vgl. European Commission [Hrsg.]: Candidate Countries Eurobarometer (CCEB): Eurobarometer 2003.2, The Gallup Organization Hungary, July 2003, S. 69

Die Ungewissheit bezüglich des Ausgangs des Referendums gründete beispielsweise auf einer Ende 2002 durchgeführten Umfrage, in der lediglich 27% der polnischen Bevölkerung im wahlfähigen Alter ihre Teilnahme am Referendum angekündigt hatte.⁶⁴⁶ Im Februar 2003 – also 3 Monate vor dem Referendum – waren es allerdings bereits 77% und im März 2003 74%,⁶⁴⁷ womit die Sorge der nicht ausreichenden Beteiligung am Referendum, zumindest nach den Ergebnissen der Umfragungen, ad acta gelegt werden konnte. Auch die Befürchtungen eines „Nein“-Ergebnisses konnten in einer im März 2003 vom CBOS durchgeführten repräsentativen Umfrage entkräftet werden: Dort erklärte 69% der polnischen Bevölkerung im wahlfähigen Alter, dass sie *für* die EU-Mitgliedschaft Polens abstimmen würde.⁶⁴⁸

In den Monaten vor dem EU-Referendum fuhr sowohl die Regierung Polens als auch der Präsident Aleksander Kwasniewski diverse Kampagnen (z.B. die Initiative „Ja im Referendum“), um die Gesellschaft Polens zu einer „Ja“-Abstimmung zu motivieren. Auch die Katholische Kirche suchte in einem am Rande der Konferenz des polnischen Episkopats von den Bischöfen formulierten Schreiben, die Polen zur Teilnahme am Referendum zu ermutigen.

In der Referendumspraxis am 07.-08. Juni 2003 sprach sich die durch den zunehmend als für Polen positiv interpretierten Ausgang der Beitrittsverhandlungen ermutigte und auf das für den 01. Mai 2004 festgelegte Beitrittsdatum hinblickende Gesellschaft Polens mehrheitlich (77%) *für* die EU-Mitgliedschaft Polens aus. Die Beteiligung am Referendum lag bei 58%.⁶⁴⁹

Während nach dem EU-Referendum die *grundsätzliche* Befürwortung einer EU-Mitgliedschaft einigermaßen stabil blieb, mehrten sich jedoch in der Vorbeitrittsphase die negativen Stimmen bezüglich des *bereits* am 01. Mai 2004 zu erfolgenden EU-Beitritts Polens. Untersuchungen in der Bevölkerung belegten, dass die Zustimmung für den am 01.

⁶⁴⁶ Vgl. Eurobarometer der Kandidatenländer 2002.2 (September-Oktober 2002), S. 66ff

⁶⁴⁷ Vgl. CBOS: Opinie o referendum akcesyjnym [Meinungen zum EU-Referendum], Warschau, Februar 2003; CBOS: Poparcie dla Integracji z Unią Europejską [Befürwortung der Integration Polens mit der EU], Warschau, März 2003

⁶⁴⁸ Vgl. ebenda, S. 2, Tabelle 2

⁶⁴⁹ Vgl. Gallup Europe, Enlargement Poll Monitor [<http://www.gallup-europe.be/epm>] sowie Eurobarometer der Kandidatenländer aus dem Jahr 2003

Mai 2004 zu erfolgenden Beitritt im vierten Quartal 2003 sogar unter die 50%-Marke fiel⁶⁵⁰. Kurz vor der Akzession erklärte 32% der polnischen Gesellschaft, dass die EU-Mitgliedschaft eher mit negativen als mit positiven Folgen verbunden sein würde. Lediglich 30% vertrat die gegenteilige Meinung.⁶⁵¹ Bei einer grundsätzlichen Zustimmung für den EU-Kurs Polens begegneten etwa gleich viele Polen der die Mitgliedschaft am 01. Mai 2004 mit Befürchtung (60%) wie mit Hoffnung (57%) und nur 6% mit Freude und Stolz.⁶⁵²

Als Erklärung für die von den Polen verstärkt empfundene Ablehnung gegen die bald zu erfolgende EU-Mitgliedschaft kann das Resultat der Kollision der pre-referendalen subjektiven Überzeugung der Menschen, nämlich dass der Ausgang des Referendums von individuellen Entscheidungen eines jeden einzelnen Bürgers abhängig war⁶⁵³, mit der post-referendalen realen Erkenntnis, dass die *tatsächlichen* Nutzungsmöglichkeiten der in Verbindung mit der EU-Mitgliedschaft stehenden Chancen und Vorteile nicht vom einzelnen Bürger, sondern eher von den organisatorischen Fähigkeiten des Administrations- und Staatsapparates abhängen wird, angebracht werden. Gerade diese administrativen Fähigkeiten, die ausgehandelten Konditionen wirklich auszunutzen, wurden in der polnischen Gesellschaft als unzureichend bewertet.⁶⁵⁴ Im Hinblick auf die Nutzung der sich aus der EU-Mitgliedschaft potentiell ergebenden Vorteile sah sich die Gesellschaft einem staatlichen Apparat ausgeliefert, dem sie nicht gänzlich vertraute.

Bei der näheren Betrachtung der nach dem EU-Referendum feststellbarer ablehnender Haltung der polnischen Bevölkerung wird deutlich erkennbar, dass es sich dabei vor allem um Ängste vor *negativen* Auswirkungen der Mitgliedschaft bei einem *verfrühten* EU-Beitritt und somit um eine Protesthaltung gegen eine *unvorbereitete* Mitgliedschaft handelte. In

⁶⁵⁰ Eine Analyse der zu dieser Zeit vom UKIE, IPSOS und CEBOS durchgeführten Analysen liefert: Skotnicka – Illasiewicz, E: Opinie i oceny społeczne wobec wybranych problemów związanych z procesem integracji na koniec 2003 roku, in: Biuletyn analiz, Nr 13, Dezember 2003 [Meinungen und Bewertungen der Gesellschaft zu ausgewählten Problemen des Integrationsprozesses am Ende des Jahres 2003, in: Bulletin der Analysen, Nr. 13, Dezember 2003], [Im Internet einsehbar auf der Internetseite des UKIE, unter: www.ukie.gov.pl/opinia_spoleczna] [i.F.z.a: Skotnicka - Illasiewicz (2003)]

⁶⁵¹ Vgl. CBOS: Załamania się optymizmu w myśleniu o efektach integracji z Unią Europejską, S.

⁶⁵² Vgl. CBOS: Opinie o Integracji w przeddzień rozszerzenia UE, April 2004

⁶⁵³ In einer von CBOS im Vormonat des Referendums durchgeführten Analyse war 65% der Bürger davon überzeugt, dass ihre Stimme, wie die Stimme eines jeden anderen Bürgers, eine entscheidende Bedeutung haben würde und somit mitentscheidend wäre, vgl. CBOS: Deklaracje udziału i głosowania w referendum akcesyjnym, Warszawa, Mai 2003, s. 3 [CBOS: Teilnahme- und Abstimmungserklärungen im EU-Referendum, Warschau, 2003, S. 3]

⁶⁵⁴ Vgl. Skotnicka - Illasiewicz (2003)

Verbindung mit dem EU-Beitritt befürchtet, jedoch weder qualitativ oder quantitativ sicher eingeschätzt, wurden negative Aspekte sozial-gesellschaftlicher Art, wie Verlust der Souveränität, finanzielle Belastungen oder auch Nachteile für die Landwirtschaft.⁶⁵⁵

Im Allgemeinen bezogen sich die Ängste vor allem auf die *ersten Jahre* der Mitgliedschaft. Hier in Zusammenhang ist die durch CBOS und IPSOS in der Zeit unmittelbar vor dem Beitritt innerhalb der Gesellschaft festgestellte negative Beurteilung des allgemeinen Vorbereitungszustandes Polens auf die Mitgliedschaft zu sehen.⁶⁵⁶ Die Beschuldigungen für die unzureichende Vorbereitung wurden vor allem in Richtung der polnischen Regierung gerichtet.

Im direkten Vergleich zu den anderen MOEL, die der EU in 2004 beigetreten sind, ist die Entwicklung der öffentlichen Meinung in Polen sowie die dafür im Vorbeitrittszeitraum in Frage kommenden Hintergründe keine allein stehende Erscheinung.⁶⁵⁷

4.5 Zusammenfassung, Folgerungen und Überleitung

Bereits ab dem Umbruchsjahr 1989 verfolgte Polen mit seiner Wirtschafts- und Außenpolitik das Ziel der Integration in die Strukturen der EU. Bevor Polen speziell auf EU-Angleichung ausgerichtete Reform- und Modernisierungsprozesse einleiten konnte, musste es sein altes politisches und wirtschaftliches System grundlegend transformieren. Dies wurde im Rahmen des sog. *Balcerowicz-Reformprogramms* in den Jahren 1989-1991 durchgeführt. Dabei traf die Big-Bang-Strategie den Sektor der polnischen Landwirtschaft besonders hart und folgenreich, was die Integrationsvoraussetzungen des polnischen Agrarsektors in die EU erst einmal verschlechterte.

Nach der durchgeführten Transformation richtete sich die Politik Polens voll und ganz auf das Ziel ein, sobald als möglich die EU-Mitgliedschaft für Polen herbeizuführen. Die aus dieser Politik resultierenden innenpolitischen Programme gaben die Durchführung von

⁶⁵⁵ Vgl. CBOS: Załamanie się optymizmu w myśleniu o efektach integracji z Unią Europejską [CBOS: Zusammenbruch des Optimismus im Denken über die Auswirkungen der Integration mit der EU, Warschau

⁶⁵⁶ Beispielsweise in der Landwirtschaft, vgl. CBOS: Przygotowanie Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej, [Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft], Warschau, November 2003

⁶⁵⁷ Vgl. Candidate Countries Eurobarometer (CEEB), 2004.1, First Results Spring 2004, S. 7ff

Modernisierungs- und Reformmaßnahmen vor, die in allen drei Untersuchungsbereichen Polen beitriffsfähig und somit bereit zur Übernahme aller sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Rechte und Pflichten machen sollten.

Während der Transitions- und Beitrittsvorbereitungsphase musste die polnische Gesellschaft – und insbesondere die Landwirte - große Opfer bringen, um den Integrationskurs ihres Heimatlandes mit zu tragen. Mit zunehmender Dauer der Reformen und Ungewissheit bezüglich der Implikationen des EU-Beitritts Polens schmolz die sich für eine EU-Mitgliedschaft Polens aussprechende Mehrheit. Gleichzeitig nahm die EU-Skepsis zu. Nach dem Kopenhagener Gipfel vom Dezember 2002, als in der Meinung der Bevölkerung die Beitrittsverhandlungen mit für Polen positiven Ergebnissen beendet wurden, verbesserte sich die EU-Einstellung der Polen wieder. Dies trug mit dazu bei, dass sich anlässlich des EU-Referendums im Juni 2003 die Mehrheit der Polen für den EU-Beitritt Polens aussprach. Nichtsdestotrotz zeichnete sich die allgemeine Vorbeitrittsstimmung durch große Ängste weiter Bevölkerungsteile vor einer verfrühten und unvorbereiteten Mitgliedschaft Polens aus.

Außenpolitisch verfolgte Polen – gemeinsam mit anderen Visegrád-Staaten – eine pro-aktive Strategie des Drängens und Klopfens an die EU-Tore, die sich anfangs zwar zu einer wirtschaftlichen Kooperation, allerdings nicht gleich grundsätzlich für eine auf den EU-Beitritt der MOEL ausgerichteten *politischen* Interessensgemeinschaft öffnen wollten. Die Motivationen der einzelnen Mitgliedsländer waren diesbezüglich divergent und nicht immer unter einen Hut zu bringen. Der erfolgreiche Druck Polens auf die EU, seinem Wunsch zum EU-Beitritt grundsätzliches politisches Einverständnis auszusprechen und dafür einen Weg zu definieren wird im Rahmen eines Exkurses im folgenden Kapitel geschildert. Das Kap. 5 erläutert zum einen die grundsätzlichen Motivationen der EU, den MOEL auf ihrem Weg der Restrukturierung behilflich zu sein. Zum anderen schildern die folgenden Ausführungen aus polnischer Sicht die sowohl wirtschaftlich, technisch und finanziell als auch später politisch ausgeprägte Heranführungshilfe der EU an das nach EU-Beitritt strebende Polen.

5 Beitrittsvorbereitung und Heranführung Polens – die Rolle der EU

5.1 Die ersten Reaktionen der EG auf die Umbrüche in MOE am Beispiel Deutschlands und Frankreichs

Unmittelbar nach dem Wegfall der Zwangsintegration Polens in den Verbund der Satellitenstaaten der damaligen UDSSR gewann die EG als Handelspartner und finanzstarker Reformförderer für Polen an Bedeutung. Es galt, Polen und andere MOEL aus der *grauen Zone* der politischen und wirtschaftlichen Desorientierung herauszuführen und die dort begonnenen Reform- und Transformationsprozesse zu unterstützen. Die vor diesem Hintergrund in den wirtschaftspolitischen Analysen der EG-Kommission angestellten Überlegungen führten stets zu der These, dass die jungen Demokratien in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten nur durch eine *Stabilisierung ihrer Volkswirtschaften* dauerhaft gesichert werden können.⁶⁵⁸ Der Europäische Rat forderte 1993 die Entwicklung eines kohärenten und dynamischen Gesamtkonzepts, mit dem die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten konstruktiv auf die gegenwärtige Entwicklung politischer und wirtschaftlicher Reformen reagieren und eine aktive Rolle in den Ost-West-Beziehungen spielen könnten.⁶⁵⁹

Es wurde aber auch Kritik am Vorgehen der EG geübt. Der Gemeinschaft wurde oftmals angekreidet, dass sie weder vorbereitet war, einen Plan für die Neugestaltung „Europas nach 1989“ zu liefern, noch dass sie die Bedeutung und die strategischen Implikationen des Zusammenbruchs der politischen und wirtschaftlichen Nachkriegsordnung in Europa richtig begriff.⁶⁶⁰ Ferner wurde der EU vorgeworfen, dass sie als Antwort auf die Kehrtwende in der Marschrichtung in MOE lediglich eine Mischung aus traditionellen Angeboten der alten Ostpolitik⁶⁶¹ (Gewährung des Zugangs zu den EU-Märkten, finanzielle Hilfen, politischer Dialog) und aus neuen „Anreizen“ (Europa-Abkommen) anzubieten hatte. Vor dem Hintergrund der Aspirationen der meisten MOEL, so schnell und fest wie möglich in den

⁶⁵⁸ Vgl. Schmidbauer, P.M.: Wirtschaftspolitische Überlegungen der Gemeinschaft zur Restrukturierung Osteuropas, in: Röttinger, M./ Weyringer, C. (Hrsg.): Handbuch der Europäischen Integration, 1991, S. 527, [i.F.z.a: Schmidbauer (1991)]

⁶⁵⁹ Vgl. Kotsch, B.: Reaktionen der EG und der NATO auf die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa am Beispiel der Tschechoslowakei/ Tschechischen Republik, Mitteilung Nr. 5 des Osteuropa-Instituts München, Juli 1995, S. 37 sowie die dort zitierten Quellen. [i.F.z.a: Kotsch (1995)]

⁶⁶⁰ Vgl. z.B. Lippert, B.: From Pre-Accession to EU-Membership – Implementing Transformation and Integration, in: Lippert, B./ Becker, P. (Hrsg.): Towards EU-Membership. Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic, Bonn 1998, S. 22f sowie die dort zitierte Literatur [i.F.z.a: Lippert 1998]

⁶⁶¹ Sogar die Existenz solcher wurde oftmals in Frage gestellt, vgl. Lippert, B.: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union – Stabilitätsexport mit Risiken, in: Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Institut für Europäische Politik, Bonn 2000, S. 107 [i.F.z.a: Lippert (2000)]

euro-atlantischen Organisationen verankert zu werden⁶⁶², wurde die Vorgehensweise der EU als *technisch* und *ad hoc* kritisiert.⁶⁶³ Als eine der die oben angeführte Kritik begründenden Ursachen kann hier die Tatsache angesehen werden, dass die Europäische Integration der MOEL aus diversen politisch-wirtschaftlichen Gründen nicht von allen EG-Mitgliedsländern gleichermaßen stark befürwortet und gefördert wurde. Bis zu dem grundsätzlichen „Ja“ der EU-Partner zum EU-Beitritt der MOEL anlässlich des Kopenhagener EU-Gipfels 1993 und der damit im direkten Zusammenhang stehenden Formulierung von Beitrittskriterien war unter den damaligen Mitgliedsländern keine „gemeinsame Linie“ bezüglich der Art und Weise der Öffnung der Gemeinschaft für die MOEL erkennbar.

Als Beispiele für von einander divergierende Interessenslagen lassen sich in diesem Bezug beispielsweise Deutschland, das von Anfang an als die klar treibende Kraft der Europäischen Integration in Bezug auf die MOEL galt, auf der einen und Frankreich, das anfangs die klar hemmende Politik dieses Prozesses betrieb, auf der anderen Seite aufführen. Als eins der geographisch nah an den MOEL gelegenen Länder erkannte Deutschland sehr rasch die sich aus der Annäherung an MOE ergebenden potenziellen Chancen und die aus einer Hilfeunterlassung bei den dort laufenden Transformationsprozessen ergehenden Gefahren. Seine Interessen verfolgend agierte die BRD unmittelbar nach den Umbrüchen des Jahres 1989 *pro-aktiv* und suchte seine sowohl wirtschaftlichen, als auch politischen sowie kulturellen Beziehungen zu den MOEL – und insbesondere zu Polen⁶⁶⁴ – bilateral zu

⁶⁶² Vgl. dazu die Ausführungen von Dauderstädt, M.: Die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten der ersten Reihe auf dem Weg in die EU, in: Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifepfung, Institut für Europäische Politik, Bonn 2000, S. 167ff [i.F.z.a: Daduderstädt (2000)]

⁶⁶³ Vgl. Lippert (1998), S. 22; Lippert (2000) S, 107f

⁶⁶⁴ **Die Vorreiterrolle Deutschlands in der EU-Integration Polens soll im Folgenden an einigen Beispielen verdeutlicht werden:** Bereits im November 1989 absolvierte Bundeskanzler Helmut Kohl einen sechstägigen Besuch in Polen. Als Ergebnis des Kanzlerbesuchs wurden mehrere Verträge zur Unterstützung und zum Schutz von Kapitalinvestitionen, Errichtung von Kulturinstituten, zum Jugendaustausch, zur wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit und zur Zusammenarbeit im Umweltschutzbereich. unterzeichnet. Außerdem kündigte die Bundesregierung an, Polen durch Hermesbürgschaften in Höhe von 3 Mrd. DM (verteilt auf 2 Jahre) zu unterstützen. Es wurden Polen ferner 760 Millionen DM von dem 1975 erteilten sog. Jumbo Kredit erlassen. Die übrigen 570 Millionen DM sollten binnen 10 Jahre von Polen hauptsächlich in den Umweltschutz investiert werden. In Hamburg und Krakau sollten Generalkonsulate eröffnet werden, die Konrad-Adenauer-Stiftung erklärte, sie wolle ihr erstes osteuropäisches Büro in Warschau einrichten. Das Büro wurde im Juni 1989 eingerichtet [vgl. www.kas.de]. Bundeskanzler Kohl und Ministerpräsident Mazowiecki unterzeichneten eine Erklärung über „Gegenseitige Beziehungen, die u.a. das Problem der kulturellen Rechte der Minderheiten und der Unantastbarkeit der gegenwärtigen Grenzen ansprach. [Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 13.11.1989, S. 40]. Das Zugehen Deutschlands auf Polen lässt sich auch an der schrittweisen Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für polnische Arbeitskräfte sowie anhand gemeinsamer Akzente in der Arbeits- und Sozialpolitik darstellen. Die folgenden Ausführungen sollen allerdings auch auf damals noch vorhandene Ängste und Beschränkungen in den Beziehungen der beiden Nachbarländer aufmerksam machen. Am 01.02. 1990 unterzeichnen der deutsche Arbeitsminister Blüm und sein Amtskollege Jacek Kuroń eine Regierungsvereinbarung, nach der künftig statt bisher 8.500 11.000 polnische Arbeitnehmer im Rahmen von

vertiefen. Als ein politisches und wirtschaftliches Großgewicht in der EG suchte Deutschland gleichzeitig, die Marschrichtung der gesamten EG-Politik an seinen in der Öffnung und dann in der Aufnahme der MOEL in den EG-Verbund liegenden Interessen auszurichten.

Genau diese neue politische und diplomatische Aktivität Deutschlands, das sich mitten in seinem Wiedervereinigungsprozess befand, missfiel der politischen Elite Frankreichs, das über die Nachkriegsjahrzehnte an einer Westeuropäischen Ordnung gearbeitet hatte, in der Westdeutschland wirkungsvoll eingebunden war und Frankreich von einer herausgehobenen Position profitieren konnte.⁶⁶⁵ Durch den Wandel sah Frankreich seinen Siegermachtstatus und damit sein besonderes Einspruchsrecht gegenüber Westdeutschland in kürzester Zeit verloren gehen. Auch war die feste Nato-Struktur, die für eine zuverlässige Fixierung Deutschlands sorgte in ihrer Existenzberechtigung in Frage gestellt.

Nicht so sehr gegen die Europäische Integration der MOEL⁶⁶⁶ *per se*, als vielmehr gegen die Vorreiterrolle, die Deutschland dabei einnahm, wandte sich also Paris vehement in den ersten Jahren nach den Umbrüchen des Jahres 1989. Zu den prinzipiellen Ängsten der Franzosen

Werkverträgen in der BRD arbeiten könnten. Davon bis zu 5000 im Baugewerbe, bis zu 500 als Isoliermonteure und bis zu 250 Restauratoren. Der Lohn sollte deutschen Tarifverträgen entsprechen. Zusätzlich sicherte Blüm Kuroń Unterstützung beim Aufbau einer wirksamen Arbeitsverwaltung zu. [Vgl. Handelsblatt vom 01.02.1990] Am 08. Juni 1990 unterzeichnen die Arbeitsminister Polens und Deutschlands eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit beider Ministerien in der Arbeits- und Sozialpolitik sowie eine Vereinbarung über Gastarbeitnehmer. Es wurde ebenfalls beschlossen, ein Rentenabkommen auszuhandeln.[Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 09.06.1990, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 09.06.1990, S. 58]. Am 23. Oktober 1990 vereinbarten Vertreter der Arbeitsministerien Polens und Deutschlands ein neues deutsch-polnisches Sozialversicherungsabkommen. Das Abkommen bedeutete den Ersatz des Vertrages von 1975, der in die BRD ausgesiedelten Polen eine Rente nach BRD-Recht gewährte, durch das sog. *Exportprinzip*. Danach konnten fortan bereits in Polen erworbene Rentenansprüche nach einem Umzug des Versicherten nach Deutschland berücksichtigt werden und umgekehrt.[Vgl. Transodra 20/1999, S. 71]. Am 14. Oktober 1990 unterzeichneten die Außenminister Polens und Deutschlands den sog. *Grenzvertrag*, in dem von beiden Seiten die Unantastbarkeit der zwischen ihnen existierenden Grenze jetzt und in Zukunft erklärt wurde. Der Vertrag garantierte ferner die gegenseitige Anerkennung der Souveränität und der territorialen Integrität. [Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 15. November 1990, S. 74] Am 17.06.1991 wurde in Warschau der deutsch-polnische Vertrag über Gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit unterzeichnet, vgl. Vertrag zwischen der BRD und der RP über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991 auf der Internetseite des Auswärtigen Amtes unter:

www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/dokumente/6-1aq.pdf

⁶⁶⁵ Vgl. Deubner, Ch: Frankreich in der Osterweiterung der EU, 1989-1997, S. 2ff unter:

www.weltpolitik.net/print/958.html [i.f.z.a.: Deubner (1997)]

⁶⁶⁶ Parallel zum deutsch-osteuropäischen Vertragswerk baute Frankreich – allerdings mit leichter Verspätung – ein dichtes Netz bilateraler Freundschafts- und Kooperationsverträge mit nahezu allen Staaten des ehemaligen Ostblocks auf. Die darin bereits zwischen April und Oktober 1991 enthaltenen Zusagen der französischen Unterstützung von Beitrittsgesuchen zur Europäischen Gemeinschaft sind ein klares Zeichen dafür, dass Frankreich die MOEL bei ihrem Streben in die EU nicht langfristig hindern wollte. Die Präferenz von Paris ging aber in eine andere Richtung, der EU-Vertiefung und Bewahrung seines eigenen Gewichts in der Gemeinschaft. Vgl. Deubner (1997) S. 5

gehörte dabei unter anderem die Sorge um die politische Gewichtsverteilung in einer um die MOEL erweiterten EG. Insbesondere der Einfluss, den die Anwaltsrolle Deutschlands bei der Europäischen Integration der MOEL auf die langfristige Dynamik der „deutschen Frage“ haben würde bereitete Frankreichs politischer Elite Kopfzerbrechen. Frankreich empfand die deutsche „Patenschaft“ für die MOEL-Aufnahme in die EG als demagogisch und überstürzt und wollte eine hastige Erweiterung vermeiden und hielt vielmehr an seiner Vertiefung fest.

Solange allerdings das von Deutschland geforderte grundsätzliche „Ja“ zur Erweiterung nicht von Paris unterstützt wurde, befand sich Frankreich und Francois Mitterand in einer moralisch schwierigen Position, was ihn letztendlich zum Nachgeben bewegte. Zudem kannte auch Frankreich die aus einer positiven Entwicklung in den jungen Demokratien MOE zu erwartenden Chancen und Vorteile sowie die Risiken und Gefahren, die ein Scheitern der Transformationsprozesse in den MOEL mit sich bringen könnte. Die Motive der EG zur Transformationshilfe an die MOEL soll im Folgenden unter besonderer Beachtung der deutschen und französischen Interessen beleuchtet werden.

5.2 Motive der EG zur Transformationshilfe an MOE und der Faktor der geographischen Nähe.

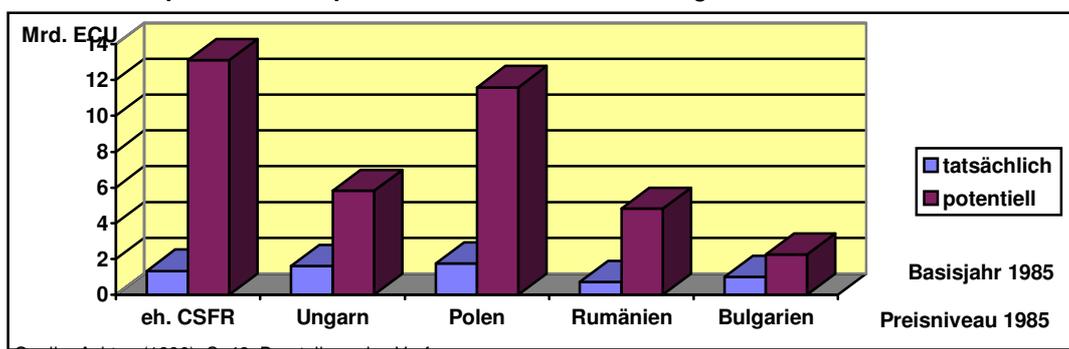
Die Motivation der EG zur Transformations- und Reformhilfe in den MOEL einerseits und zur wirtschaftlich-politischen Heranführung dieser Länder an die EG andererseits besaß von Anfang an – neben einer geschichtlich-moralischen Begründung – zwei weitere qualitative Ausprägungen. Zum einen waren es Ängste vor den Auswirkungen potentieller Instabilitäten in der MOE-Region auf die gesamte EG und zum anderen, die Witterung von Chancen, die bei gelungener Transformation der MOEL für die gesamte EG-Wirtschaft und für die Politik zu erwarten waren. Die Motivationsformen sollen im Folgenden diskutiert werden.

5.2.1 Positiv-Motivation

Bei der Entscheidung der EG-Staaten über die graduelle Öffnung des Binnenmarktes gegenüber den MOEL und über die Unterstützung der dortigen Reform- und Transformationsprozesse spielten ökonomische Überlegungen eine bedeutende Rolle. Im Rahmen der schrittweisen Heranführung der MOEL an den Binnenmarkt würden die EU-Staaten einen immer freieren Zugang zu den Wachstumsmärkten Mittel- und Osteuropas genießen. Die neuen Absatzgebiete, durch die der Binnenmarkt im Falle einer

Vollintegration (schranksloser Handel und Geltung der vier Freiheiten des Binnenmarktes) um rund 64 Mio. Konsumenten erweitert würde, zeichnen sich durch ein hohes Nachfragepotential aus, das durch Unterversorgung mit Konsumgütern, Maschinen, Anlagen sowie High-Tech-Gütern noch zusätzliche Impulse erhält.⁶⁶⁷ Dies belegten bereits in den frühen neunziger Jahren durchgeführte Schätzungen potentieller Exporte der EU nach MOE in Abwesenheit von Handelsbeschränkungen.

Abb. 11: Perspektive des Exports zwischen der EU und ausgewählten MOEL⁶⁶⁸



Quelle: Achten (1996), S. 48; Darstellung des Verfassers

Die obige Studie sah im Vergleich zu den tatsächlichen Exporten der EU in die MOEL im Jahr 1985 große Exportsteigerungspotentiale. Für den Fall der völligen Abschaffung von Handelsschranken prognostizierte die Untersuchung beispielsweise eine Verzehnfachung der EU-Exporte in das Gebiet der ehemaligen CSFR und eine Versiebenfachung derjenigen nach Polen.⁶⁶⁹

Aus Gründen der geographischen Nachbarschaft erwachsen für Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten die größten Chancen für die wirtschaftliche und handelspolitische Verflechtung mit den MOEL. Die Aussicht auf Marktzuwachs und zunehmende schrankenfreie Absatzmöglichkeiten ließen Hoffnungen auf steigende Handelsgewinne bei

⁶⁶⁷ Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Perspektiven des deutschen Osthandels, Juni 1995, S.2 [i.F.z.a: FES (1995)]; Welfens, P.J.J.: Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder: Entwicklungen und wirtschaftliche Optionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 1995, S. 22-31, hier S. 28, [i.F.z.a: Welfens (1995a)]

⁶⁶⁸ Die Schätzung ist eine Auswertung der Ergebnisse von Hamilton, C./ Winters, A.: Opening up international trade with Eastern Europe, in: Economic Policy, Vol. 7 (1992), No. 14, S. 77-116, in: Achten, P.: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel ökonomischer Kritik, Köln 1996, S. 48ff [i.F.z.a: Achten (1996)]

⁶⁶⁹ Vgl. Achten (1996) S. 50

deutschen Exporteuren entstehen.⁶⁷⁰ Die oben vorgestellte Studie war für die deutsche Wirtschaft von größter Relevanz und bestimmte die weiter oben dargestellte pro-aktive Politik der Annäherung und Förderung, die Deutschland ab 1989 gegenüber MOEL betrieb.

Auch wenn Frankreichs geographische Lage die Wahrnehmung der oben vorgestellten Chancen und Vorteile nicht im gleich großem Maße versprach wie jene von Deutschland, konnte Frankreich auf eine Belebung des Wirtschaftsaustausches mit den MOE durch die Förderung der dort laufenden Transformationsprozesse und durch ihre volle Einbeziehung in den europäischen Austausch hoffen. Allerdings stellte genau diese erwartete ungleiche Verteilung der Hilfsverpflichtungen für die Transformationsländer einerseits und der wirtschaftlichen Vorteile andererseits ein zweiseitiges Schwert für Frankreich dar. Es war Deutschland, das unter den großen EU-Ländern am ehesten verpflichtet und fähig schien, Hilfe im Osten zu leisten, und – wie oben dargestellt – gleichzeitig auch aus der Öffnung des Austausches die größten Vorteile zu ziehen. Frankreich war bewusst, das beides in Bezug auf die weiter oben behandelte Sorge Paris` um die Gewichtsverteilung in der EG zwar zuerst Vorteile, aber dann relative Nachteile mit sich bringen würde.⁶⁷¹

5.2.2 Negativ-Motivation

Bedingt durch die geographische Nähe zeichnet sich aber auch gerade Deutschland durch eine relativ stärkere Verwundbarkeit im Falle einer politischen Instabilität oder wirtschaftlichen Niedergangs in der MOE-Region aus.⁶⁷² Mögliche *Negativ-Szenarien*⁶⁷³ für die politische und ökonomische Entwicklung in den Transformationsländern, die „spill-over-Risiken“ wie die durch Arbeitslosigkeit und Wohlstandsgefälle bedingte Ost-West-Armutswanderung, soziale Unsicherheit, Gefahr ethnischer und territorialer Konflikte sowie ökologischer Katastrophen verstanden, wurden vor allem in Deutschland mit besonders großer Sorge betrachtet.⁶⁷⁴ Das

⁶⁷⁰ Vgl. Baldwin, R.E.: Osterweiterung der Europäischen Union, in: Internationale Politik, 6/1995, S. 26-34, hier S. 27 [i.F.z.a: Baldwin (1995)], S. 27; Bundesinstitut der deutschen Industrie in Köln: Osterweiterung der EU, Pressemitteilung vom 27.März.1997, S. 2

⁶⁷¹ Vgl. Deubner (1997)

⁶⁷² Diese trafen zwar Westeuropa insgesamt, jedoch wäre Deutschland von ihren Auswirkungen vergleichsweise stark betroffen Vgl. Dauderstädt, M./ Lippert, B.: Differenzieren beim Integrieren – Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) [Hrsg.]: FES-Analyse: Außenpolitische Perspektiven – Osterweiterung der EU, März 1995, S. 4ff

⁶⁷³ Vgl. z.B. Verhandlungen des deutschen Bundestages: Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 12.11.1993, Drucksache 12/6162, Nr. 1 (Frageteil)

⁶⁷⁴ Vgl. Lippert, B.: Deutsche Interessen gegenüber MOE: Stabilitätszone ausweiten, in: Deutschlands spezielles Interesse an der polnischen EU-Mitgliedschaft, in: Franzmeyer, F./ Weise, Ch. (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 158, Berlin 1996, S. 120 - 139, hier S. 126 [i.F.z.a: Lippert (1996a)]

Nachbarland Polen, das größte und bevölkerungsreichste mitteleuropäische Land in Transformation, wurde naturgemäß sowohl bei der Analyse der Chancen, als auch der von MOE ausgehenden Gefahren, besonders genau unter die Lupe genommen.

Angesichts dieser stark ausgeprägten Bedrohungsperzeption aber auch aufgrund der oben dargestellten Chancenpotentiale war Deutschland von Anfang an an einer Kontinuation der wirtschaftlichen Gesundung und an der Festigung demokratischer Zustände in den MOEL interessiert.⁶⁷⁵ Gerade die rasche politische und wirtschaftliche Annäherung der MOEL an die EG, aber auch eine echte Wahrnehmung polnischer Interessen, konnte als der beste Garant für den Erhalt der *positiven* Bedeutung der geographischen Nähe Deutschlands an Polen betrachtet werden: Es galt (und gilt immer noch), Polen so weit zu stärken, dass es sich selbstständig weiterentwickeln kann.⁶⁷⁶

Während Deutschland als das an MOE angrenzende Land die Ansicht vertrat, dass die Osterweiterung der EU sein Sicherheitsproblem lösen würde und damit auch seine EU-Bindung bestätigen würde, sah Frankreich darin zunächst die Gefahr einer Umverteilung der internen Gewichte sowie des Beschneidens einiger Vorteile. Die französischen Sicherheitsorgen erfuhren nach den Umbrüchen des Jahres 1989 erst einmal eine Umwertung in Richtung Mittelmeerraum und Nordafrika. Frankreich sah zunächst die Bedrohung aus dem Osten verschwinden, erkannte allerdings nach und nach die Wichtigkeit, die dortigen Reform und Transformationsprozesse mit Hilfen und einer Aussicht auf den EU-Beitritt zu unterstützen.⁶⁷⁷

Unabhängig von den Interessenslagen in der EG selbst und vor allem aus Sicht der MOEL, wird im Folgenden die Rolle der EG/ EU in den Transformations- und Reformprozessen Polens sowie in der Heranführung des Landes an die EU-Strukturen im Lichte der Vorbereitung Polens auf den EU-Beitritt dargestellt.

⁶⁷⁵ Vgl. Lippert (1996a), S. 126

⁶⁷⁶ Vgl. Czachór, Z.: Ist Polen reif für die Europäische Union. Discussion Paper Nr. C24 des Zentrums für Europäische Integrationsforschung an der Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn 1998, S. 17 [i.F.z.a: Czachór 1998]

⁶⁷⁷ Vgl. Deubner (1997)

5.3 Das Handels- und Kooperationsabkommen von 1989

„Abkommen der ersten Generation“

Die Fortsetzung der bereits seit den siebziger Jahren etablierten Osteuropapolitik der EG, die auf Abschlüssen von Handelsabkommen mit dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) beruhte, lieferte die ersten Antworten auf die Umbrüche und Transformationsprozesse in den MOEL. Die Blockadehaltung des RGW, der sich als Alleinvertreter für seine Mitgliedsstaaten (und damit auch für Polen) propagieren wollte, machte bis zum Ende der achtziger Jahre die Abschlüsse von *bilateralen* Wirtschaftsabkommen zwischen der EG und einzelnen RGW-Ländern nur bedingt möglich. Erstes sichtbares Anzeichen für eine sich anbahnende neue Qualität der Zusammenarbeit wurde am 25. Juni 1988 sichtbar. In der sog. *Gemeinsamen Erklärung* der EG und des RGW wurde erstmals schriftlich festgehalten, dass die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen der EG und dem RGW sowie die Entwicklung einer Zusammenarbeit in Bereichen, die von beiderseitigem Interesse sind, vorgenommen werden. Die Erklärung eröffnete vor allem die Möglichkeit, diplomatische Beziehungen aufzunehmen sowie bilaterale Handels- und Kooperationsverträge zwischen der EG und einzelnen Mitgliedstaaten des RGW zu schließen.⁶⁷⁸

Gleich im Unterschriftsjahr der Gemeinsamen Erklärung begannen somit Verhandlungen zum Abschluss eines *bilateralen* Handelsabkommens sowie zum Aufbau von Wirtschaftskooperationsprogrammen zwischen Polen und der EG. Wie in der Osteuropapolitik von vor 1989, wurde dabei nach dem Grundsatz verhandelt, das Abkommen auf die spezielle Situation des Partners zuzuschneiden und ein Gleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung zu schaffen.⁶⁷⁹ Bereits im September 1989 wurde ein *Handels- und Kooperationsabkommen* mit Polen abgeschlossen. Auf der Grundlage der Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung sah es den schrittweise und spätestens bis 1994 zu erfolgenden Abbau der in der Gemeinschaft geltenden mengenmäßigen Beschränkungen für Einfuhren aus Polen vor. Davon ausgenommen waren allerdings Waren und Güter aus dem Agrarsektor.

⁶⁷⁸ Vgl. Kotsch 1995, S. 30f sowie die dort zitierten Quellen.

⁶⁷⁹ Vgl. Kramer, H: Das System der „Europäischen Abkommen“: Lösung oder Zwischenlösung für die Beziehungen der Gemeinschaft zu Osteuropa?, in: Deubner, Christian (Hrsg.): Die Europäische Gemeinschaft in einem neuen Europa: Herausforderungen und Strategien, Baden-Baden 1991, S. 122

Die unmittelbaren ökonomischen Auswirkungen des Vertrages sollten allerdings nicht überschätzt werden. Das Abkommen muss eher in einem größerem politisch Zusammenhang als „Türöffner“ für weitere Vertiefung und Ausbau von Beziehungen gesehen werden aber auch als Wegbereiter für die Integration Polens in ein gesamteuropäisches liberales Handels- und Wirtschaftssystem. In diesem Zusammenhang ist die am 01. Januar 1990 erfolgte Aufnahme Polens in das *Allgemeine Präferenzsystem* der EU⁶⁸⁰ zu betrachten, wodurch Polen Zollfreiheit für Lieferungen von Industrieprodukten erhielt. Auch hier galten allerdings weiterhin die üblichen Beschränkungen bei den sensiblen Produkten Kohle, Stahl, Agrar und Textil.⁶⁸¹ Politisch gesehen war der Abschluss des bilateralen Handels und Kooperationsabkommens wichtig, weil die EG Polen nicht länger als ein bevormundetes Staatshandelsland, sondern als selbständigen Partner mit Entscheidungsfreiheit betrachtete.

⁶⁸⁰ Das Allgemeine Präferenzsystem (APS) ist ein handelspolitisches Instrument der EU und gewährt den Entwicklungsländern (EL) Zollfreiheit bzw. Zollermäßigung („Zollpräferenzen“) bei der Einfuhr von industriellen Fertig- und Halbfertigerzeugnissen sowie für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse mit Ursprung in einem EL. Ziel der Regelung ist, die EL in ihrem Bemühen zu unterstützen, auf den Märkten der Industriestaaten Fuß zu fassen und dort ihren Absatz zu steigern, Für weitere und detaillierte Informationen über das APS vgl. Europäische Kommission: Zentraler Dokumentationservice und Online-Glossar „SCADPlus“, unter: www.europa.eu.int/scadplus

⁶⁸¹ Vgl. Kotsch 1995, S. 33

5.3 Das „Europa-Abkommen“ von 1991 (EA)⁶⁸²

„(...)IN DER ERKENNTNIS, dass Polen letztlich die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft anstrebt und dass diese Assoziation nach Auffassung der Vertragsparteien zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen wird (...)“

Aus der Präambel des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits.⁶⁸³

Nach einjährigen Assoziierungsverhandlungen wurde am 16. Dezember 1991 das *Europa-Abkommen* (EA) über die Assoziation der Republik Polen mit den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten feierlich in Brüssel unterzeichnet.⁶⁸⁴ Durch den Abschluss des EA sollten zum einen die bereits zwischen der EG und Polen bestehenden traditionellen Bindungen und gemeinsamen Werte gestärkt werden und zum anderen, auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, enge und dauerhafte Beziehungen aufgenommen werden, die die Teilnahme Polens an dem europäischen Integrationsprozess ermöglichen. Damit sollten die Beziehungen gestärkt und erweitert werden, die bereits in der Vergangenheit – vor allem mit dem Handels- und Kooperationsabkommen von 1989 – hergestellt wurden.⁶⁸⁵

Aufgrund schleppender Ratifizierung in den Parlamenten der einzelnen Mitgliedsländer⁶⁸⁶ trat das Abkommen erst am 01. Februar 1994 in Kraft. In der Erkenntnis, dass der Handel für den Übergang zur Marktwirtschaft von ausschlaggebender Bedeutung ist, wurde für die

⁶⁸² Vgl. Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits, in: Amtsblatt Nr. L 348 vom 31/12/1993 S. 0002 – 0180 [i.F.z.a: EA]

⁶⁸³ Die Aufnahme der hier genannten Formulierung in die Präambel des Europa-Abkommens war aus polnischer Sicht nur ein mäßiger Erfolg der polnischen Unterhändler während der Assoziierungsverhandlungen: Im eigentlichen Interesse Polens stand vielmehr eine konkretere Beschreibung der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft und darin auch eine Datumsangabe zum Beginn der Beitrittsverhandlungen. Vgl. Kawecka-Wyrzykowska, E.: *Rezultaty Układu Europejskiego w dziedzinach pozahandlowych*, in: *Integracja Polski z Unia Europejska*, in: *Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego* (Hrsg.): *Unia Europejska – Integracja Polski z UE*, [Die Ergebnisse des Europäischen Abkommens im Nicht-Handelsteil, in: *Institut der Koniunkturen und der Außenhandelspreise: Europäische Union – Integration Polens mit der EU*] Warszawa, Januar 1997, S. 374ff, [Kawecka-Wyrzykowska (1997a)].

⁶⁸⁴ Die Unterschrift im Namen der polnischen Regierung leistete der Vize-Premierminister *Leszek Balcerowicz*. Neben Polen wurde das Europa-Abkommen auch durch Ungarn und die Tschechoslowakei unterschrieben, womit alle Visegrád-Staaten (Polen, Tschechoslowakei und Ungarn) mit der EG assoziiert wurden.

⁶⁸⁵ Vgl. Präambel des Europa-Abkommens

⁶⁸⁶ Es waren vor allem Spanien, Frankreich, Italien, Portugal und Griechenland, die sich gegen die Handelszugeständnisse gegenüber den Vertragspartnern aus MOE sträubten und die Ratifizierung zwei Jahre in die Länge zogen. Zu einer ausführlicheren Analyse dazu vgl. Koszel, B.: *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/ Unia Europejska (1989 – 2002)*, *Studia Europejskie* Nr. 9, *Instytut Zachodni Poznań* 2003 [Frankreich und Deutschland im Integrationsprozess Polens mit der EU 1989-2002, *Europäische Studien* Nr. 9, *Westinstitut Poznań*], S. 36 [i.F.z.a: Koszel (2003)]

Übergangsperiode zwischen der Unterschrift und der Vollendung der Ratifizierung ein *Interimsabkommen* unterschrieben, so dass der die Handelsbeziehungen der beiden Seiten regelnde Handelsteil des Abkommens bereits am 01. März 1992 in Kraft treten konnte.⁶⁸⁷

Noch vor dem Inkrafttreten der übrigen Teile des EA wurde in 1993 ein Zusatzprotokoll zum Interimsabkommen geschlossen, in dem die Umsetzung der im Interimsabkommen definierten Ziele zusätzliche Beschleunigung erfuhr.⁶⁸⁸

5.4.1 Allgemeiner Aufbau, Ziele und die besondere Bedeutung des EA

Es darf bei der Erörterung des Europa-Abkommens nicht übersehen werden, dass die mit den Beitrittskandidaten geschlossene Assoziierung erstmals auch eine neue Form annimmt, die weit über rein wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit hinausgeht: *Politischer Dialog* und *Kulturelle Zusammenarbeit* sind zum ersten Mal Bestandteile der EU-Assoziierungsverträge. Ferner verpflichtet das EA den assoziierten Staat dazu, sein Rechtssystem dem EG-Modell anzupassen (Art. 68-70 EA).

Im Folgenden werden die im Art. 1 Abs. 2 der Präambel des EA definierten Ziele der Assoziierungsverträge dargestellt:⁶⁸⁹

- einen geeigneten Rahmen für den *politischen Dialog* zu schaffen, der die Entwicklung enger politischer Beziehungen zwischen den Vertragsparteien ermöglicht;
- die Ausweitung des Handels und ausgewogene Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien zu fördern und so die dynamische wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand in Polen zu begünstigen⁶⁹⁰;
- eine Grundlage für die finanzielle und technische Hilfe zu schaffen, die die Gemeinschaft Polen gewährt;
- einen geeigneten Rahmen für die schrittweise Integration Polens in die Gemeinschaft zu bieten. Zu diesem Zweck wird Polen auf die Erfüllung der notwendigen Voraussetzungen hinarbeiten;
- die Zusammenarbeit in kulturellen Angelegenheiten zu fördern.

⁶⁸⁷ Das Interimsabkommen zum EA ist im Internet unter:

http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html einsehbar

⁶⁸⁸ Zu den Inhalten des Handelsteils des EA siehe Kap. 5.4.2 dieser Arbeit

⁶⁸⁹ Vgl. EA, Artikel 1 Abs. 2

⁶⁹⁰ die bisherigen Errungenschaften des polnischen Transformationsprozesses wurden in der Präambel des EA gewürdigt, indem das Abkommen „*In Anerkennung großen Leistungen des polnischen Volkes beim schnellen Übergang zu einer neuen Staats- und Wirtschaftsordnung auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte einschließlich der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft sowie eines Mehrparteiensystems mit freien und demokratischen Wahlen*“ geschlossen wurde.

„Politischer Dialog“

Die Umsetzung des Europa-Abkommens wird im Rahmen eines systematischen und strukturierten *politischen Dialogs* von einem Netz aus bi- und multilateralen Institutionen begleitet. Der *Assoziationsrat*, der sich aus Vertretern des Rats und der Kommission einerseits und Vertretern der Regierung des assoziierten Staates andererseits zusammensetzt, wacht über die eigentliche Umsetzung des Abkommens. Ein *Assoziations-Ausschuss hoher Beamter*, der sich aus Mitgliedern des Assoziationsrats zusammensetzt, verfolgt die einschlägigen Arbeiten und bereitet die Beratungen des Assoziationsrats vor. Schließlich kann ein *Parlamentarischer Assoziations-Ausschuss*, der sich aus Abgeordneten des nationalen Parlaments des assoziierten Staates und des Europäischen Parlaments zusammensetzt, dem Assoziationsrat Empfehlungen unterbreiten.⁶⁹¹ Zusätzlich zur Begleitung der Umsetzung des EA dient der politische Dialog Polen zur Annäherung der Positionen in internationalen Fragen und im Bereich der Europäischen Sicherheit.⁶⁹²

Das Europa-Abkommen wurde auf unbegrenzte Zeit⁶⁹³ geschlossen. Es setzt sich zusammen aus einer Präambel, 122 Artikeln, die in 9 Teile eingeteilt sind, 13 Anhängen, 7 Protokollen, gemeinsamen und einseitigen Deklarationen sowie aus einem Briefaustausch. Die Teile des Abkommens lassen sich folgendermaßen klassifizieren:

- politischer Teil, in dem die bilateralen und multilateralen Konsultationen zu Fragen von beiderseitigem Interesse geregelt werden;⁶⁹⁴
- allgemeiner Teil, indem das Kalendarium und die Grundsätze der Umsetzung des Abkommens definiert werden;⁶⁹⁵
- handelspolitischer Teil, der die Schaffung einer Freihandelszone vorsieht;⁶⁹⁶
- Teil, der auf die Umsetzung der Freiheiten des Binnenmarktes und die dazu gehörige Angleichung der Rechtsvorschriften abzielt;⁶⁹⁷

⁶⁹¹ Vgl. EA, Titel I POLITISCHER DIALOG, Art. 2 bis 5 sowie Titel IX über INSTITUTIONELLE, ALLGEMEINE UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN, Art. 102ff. Diese Artikel sehen Konsultationen auf präsidentieller und ministerieller Ebene im Assoziationsrat vor. Tagungen auf Ebene hoher Beamter sowie Dialog auf parlamentarischer Ebene (Parlamentarischer Assoziationsausschuss) vor sowie die volle Nutzung aller vorhandenen diplomatischen Kanäle zum jeglichen Informationsaustausch, der mit Europäischer Politik zutun hat. Zu den Inhalten, dem Verlauf und dem Kalendarium des politischen Dialogs zwischen Polen und der EU vgl. Anhang dieser Arbeit.

⁶⁹² Vgl. Kawecka-Wyrzykowska (1997a), S. 374f

⁶⁹³ Vgl. EA, Art. 118 des Titels IX

⁶⁹⁴ Vgl. EA, Titel I POLITISCHER DIALOG und Titel IX INSTITUTIONELLE, ALLGEMEINE UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

⁶⁹⁵ Vgl. EA, Titel II ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

⁶⁹⁶ Vgl. EA, Titel III FREIER WARENVERKEHR

- Teile über Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Kultur und Finanzen;⁶⁹⁸
- Teil, der auf die Angleichung der Rechtsvorschriften, insbesondere in den Bereichen geistiges Eigentum und Wettbewerb abstellt.⁶⁹⁹

Die folgende Abbildung liefert eine Übersicht über die inhaltliche Struktur des EA.

Abb. 12: Inhaltliche Struktur des Europa-Abkommens



Quelle: Eigene Zusammenstellung des Verfassers in Anlehnung an das Europa-Abkommen

⁶⁹⁷ Vgl. EA, Titel IV FREIZUEGIGKEIT DER ARBEITNEHMER, NIEDERLASSUNGSRECHT, DIENSTLEISTUNGSVERKEHR und Titel V ZAHLUNGEN, KAPITALVERKEHR, WETTBEWERB UND SONSTIGE WIRTSCHAFTLICHE BESTIMMUNGEN, ANGLEICHUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN

⁶⁹⁸ Vgl. EA, Titel VI WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT, Titel VII KULTURELLE ZUSAMMENARBEIT, Titel VIII FINANZIELLE ZUSAMMENARBEIT

⁶⁹⁹ Vgl. EA, Titel V ZAHLUNGEN, KAPITALVERKEHR, WETTBEWERB UND SONSTIGE WIRTSCHAFTLICHE BESTIMMUNGEN, ANGLEICHUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN

5.4.2 Sektorale Bestimmungen und Umsetzung des Europa Abkommens

5.4.2.1 Liberalisierung des Handels zwischen Polen und der EU

Durch eine asymmetrische Marktöffnung sollte als Ziel der Europa-Verträge (Handelsteil) stufenweise, jedoch spätestens nach 10 Jahren⁷⁰⁰, eine Freihandelszone von Waren, Dienstleistungen und Kapital zwischen der EU und den MOEL geschaffen werden. Dabei mussten nach der *Asymmetrie*-Regelung⁷⁰¹ die MOEL ihre Märkte erst nach Ablauf der 10-jährigen Frist vollständig für EU-Erzeugnisse geöffnet haben. Auf den EU-Märkten dagegen wurden Handelsbarrieren wie Einfuhrzölle oder Kontingente für aus Polen stammende individuelle Erzeugnisse doppelt so schnell abgebaut.⁷⁰² Ziel dieser Asymmetrie war es einerseits, die mittel- und osteuropäischen Märkte vor zu großer westlicher Konkurrenz zu schützen und andererseits - zusammen mit dem immer freier werdenden Zugang zu den EU-Märkten - durch diesen Schutz die dortige industrielle Entwicklung voranzutreiben.⁷⁰³

Lediglich im Bereich der so genannten *sensiblen Güter* (z.B. Textilien, Kohle, Stahl oder Agrarprodukte) sah das Europa-Abkommen keine asymmetrische Umsetzung seiner Regelungen. Auch sind diese Güter von der Schaffung einer Freihandelszone ausgenommen. Bei der mit relativ hoher Arbeits-, Energie- und Umweltintensität verbundenen Produktion dieser Erzeugnisse besitzen die MOEL komparative Vorteile (z.B. geringere Produktions-, Arbeits- und Rohstoffkosten) gegenüber den EU-Mitgliedstaaten und würden - so wurde befürchtet - bei einem zu schnellen Abbau der Handelsschranken mit ihren preisgünstigeren

⁷⁰⁰ Die Assoziierung setzt sich aus zwei 5-jährigen Etappen zusammen, wobei der Assoziierungsrat das Entscheidungsmedium ist, wann in die zweite Etappe übergegangen werden soll. Aufgrund der Tatsache, dass der Handelsteil des EA bereits am 1. März 1992 in Kraft trat, entstand für einige Artikel des EA ein Definitionsproblem des „Tages des Inkrafttretens“ des Abkommens. Der Art. 122 erklärt, dass für den Teil III des Abkommens, Artikel 1-7 sowie für den Art. 63 (Wettbewerbsregeln), 65 (Regelungen für Öffentliche Unternehmen), 66 (Schutz des intellektuellen Eigentums) der „Tag des Inkrafttretens des Abkommens“ als der Tag des Inkrafttretens des Interimabkommens. Für den Rest der Verpflichtungen aus dem EA wird der 01.02.1994 als der Tag des Inkrafttretens verstanden. Somit erstreckt sich die erste fünfjährige Etappe der Assoziierung auf die Periode 01.02.1994 – 31.01.1999 und die ganze Übergangszeit endet am 31. Januar 2004.

⁷⁰¹ Zu den Einzelheiten der Asymmetrieregeln vgl. Kuschel, H.-D.: Das Europaabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Polen, in: Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Loseblattsammlung

⁷⁰² Vgl. EA, Art. 7-9 des Titels III über den FREIEN WARENVERKEHR.

⁷⁰³ Vgl. Heinemann, Silke: Das Assoziierungsabkommen der EU mit der Republik Polen und dessen Einfluss auf den politischen Reformprozess, in: Dom Wydawniczy i Handlowy „Elipsa“ (Hrsg.): Transformationsprozesse in Polen, Warschau 1993, S. 85-99, hier S. 89, [i.F.z.a: Heinemann (1993)]; Lippert, B.: Umbruch in Mittel und Osteuropa – Was tut die EG?, S. 180; Becker, P.: Wirtschaftliche Kriterien für einen EU-Beitritt der ostmitteleuropäischen Staaten, in: Hamkens, T./ Röttgers, Ch. [Hrsg.]: Reform der EU – Mit oder ohne Mittel- und Osteuropa? Ergebnisse der ELSA Summer Law School 1995, S. 59-65, hier S. 6ff [i.F.z.a. Becker (1995)]

Produkten eine zu große Konkurrenz für die gleichartigen EU-Industrien darstellen.⁷⁰⁴ Aufgrund dessen wurden in diesem Sektor Maßnahmen, wie längere Übergangsfristen des Zollabbaus, Festpreise für Produkte aus MOE sowie Antidumping-Maßnahmen (z.B. Strafzölle) und spezielle Schutzklauseln eingeführt.⁷⁰⁵

Neben der Asymmetrie-Regel galt im EA der Grundsatz der *Nichtverschlechterung*. Dieser bedeutet zum einen, dass nach dem Inkrafttreten des Abkommens keine *neuen Zölle* oder ähnliche Gebühren für Import oder Export zwischen den beiden Vertragspartnern eingeführt werden dürfen und zum anderen, dass die bereits angewandten Handelsrestriktionen (wie z.B. mengenmäßige Beschränkungen im Im- oder Export) nicht verschärft werden durften.

Neben der gerade beschriebenen Regulierungen des EA, die eine fortschreitende Liberalisierung der Märkte ermöglichten, enthielt das EA Regulierungen, die den Vertragsparteien in eng definierten Grenzen und Situationen ermöglichten, einige aus dem EA ergehenden Zugeständnisse rückgängig zu machen und neue Schutzmaßnahmen einzuführen.⁷⁰⁶ Diese Regulierungen beziehen sich vor allem auf die Bereiche Handel, Gründung von Unternehmen oder auf die Regulierung der Zahlungsbilanz. Die Mehrzahl solcher Schutzklauseln entsprach den Vorgaben der GATT/WTO-Vorschriften⁷⁰⁷ und konnte von beiden Vertragspartnern angewandt werden.⁷⁰⁸

Im EA fanden sich ebenfalls *einseitige* Schutzklauseln, die Polen, als dem wirtschaftlich schwächeren Vertragspartner, gewidmet und vorbehalten waren. Zu Ihnen gehörten:

- Schutzklausel, die Polen erlaubte, Beschränkungen in Bezug auf Gründungen von Unternehmen durch die Gemeinschaft auf polnischem Boden einzuführen (Art. 50 EA).
- Schutzklausel, die Polen devisenrechtliche Beschränkungen im Zusammenhang mit der Gewährung oder Aufnahme kurz- oder mittelfristiger Darlehen einzuführen erlaubte (Art. 62 EA).

⁷⁰⁴ Vgl. Pflüger, F.: Polen und die Europäische Union, in: Außenpolitik, 3/1995, S. 225-231, hier S.228, [i.F.z.a: Pflüger (1995)]

⁷⁰⁵ Vgl. Welfens, Paul J. J.: Osterweiterung: Vollendung oder Verfall der EU?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 63 (1/1995), S. 53-59, hier S. 53, [i.F.z.a: Welfens (1995)]; Pflüger (1995), S. 228

⁷⁰⁶ Vgl. Quaisser (1996), S. 40 sowie die dort zitierte Literatur

⁷⁰⁷ Gleichzeitig zu den Verhandlungen zum Europa-Abkommen fanden die Gespräche der Uruguay-Runde GATT statt. Die Beschlüsse des EA antizipierten das Ende der Uruguay-Runde und passten sich an die Vorgaben von GATT an.

⁷⁰⁸ Eine Übersicht beidseitiger Schutzklauseln des EA findet sich auf Seite X

- Schutzklausel, die Polen erlaubte, Zollsätze auf aus der EU stammende Industriewaren anzuheben, wenn der Import solcher Waren eine Gefahr für neu entstehende Industrien oder sich in Restrukturierungs- oder Aufbauphase befindlichen Sektoren darstellen würde (Art. 28 EA).

Abb. 13: Beidseitige Schutzklauseln im Europa-Abkommen

Beidseitige Schutzklauseln im Europa-Abkommen

- **Schutzklausel im Agrarhandel** (Art. 21 EA)
- **Anti-Dumping Schutzklausel** (Art. 29 EA) erlaubt den Vertragspartnern die Anwendung von Schutzmaßnahmen gegen Importe zu Dumping-Preisen.
- **Allgemeine Schutzklausel, basierend auf Art. XIX GATT 1994** (Art. 30 EA) hat zum Ziel, die Interessen Polens und der Gemeinschaft in Fällen zu schützen, wenn eine Ware in derart erhöhten Mengen und unter solchen Bedingungen eingeführt, dass
 - den inländischen Herstellern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren im Gebiet einer der Vertragsparteien ein erheblicher Schaden zugefügt wird oder droht oder
 - in einem Wirtschaftszweig schwerwiegende Störungen oder Schwierigkeiten verursacht werden oder drohen, die eine schwerwiegende Verschlechterung der Wirtschaftslage einer Region bewirken könnten. In solchen Fällen können die Gemeinschaft und Polen, je nachdem, welche Vertragspartei betroffen ist, unter den Voraussetzungen und gemäß den Verfahren des Artikels 33 geeignete Maßnahmen treffen. Die Klausel kann beim Import von Industrie- sowie von Agrar-Produkten angewandt werden, die nicht Bestandteil der Liberalisierung im Rahmen des EA sind.
- **Schutzklausel gegen schwerwiegende Verknappung wesentlicher Waren auf dem heimischen Markt eines Vertragspartners und gegen Re-Export in Drittländer**, den gegenüber die ausführende Vertragspartei für die betreffende Ware mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen, Ausfuhrzölle oder Maßnahmen gleicher Wirkung aufrechterhält. (Art. 31 EA). Die beschädigte Vertragspartei kann unter den Voraussetzungen und nach den Verfahren des Artikels 33 geeignete Maßnahmen treffen. Diese Maßnahmen dürfen nicht diskriminierend sein und müssen beseitigt werden, wenn die Umstände ihre Aufrechterhaltung nicht länger rechtfertigen. Die Klausel findet lediglich auf Waren Anwendung, deren Handel im Rahmen des EA liberalisiert wird.
- **Schutzklausel „Allgemeine Ausnahmen“ betreffend Anwendung von Verboten bzw. Begrenzungen auf Import, Export oder auf sich im Transit befindliche Waren** (Art. 35 EA). Diese Klausel findet in Fällen Anwendung, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit und zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des geistigen, gewerblichen oder kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel der willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien darstellen.
- **Schutzklausel zur Bekämpfung von negativen Entwicklungen in der Zahlungsbilanz** (Art. 64 EA) Bei bereits eingetretenen oder bei ernstlich drohenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten der Gemeinschaft oder Polens kann die Gemeinschaft beziehungsweise Polen unter den Voraussetzungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens restriktive Maßnahmen einschließlich Maßnahmen betreffend die Einfuhren treffen, die von begrenzter Dauer sind und nicht über das zur Behebung der Zahlungsbilanzschwierigkeiten unbedingt notwendige Maß hinausgehen dürfen. Die Gemeinschaft beziehungsweise Polen unterrichtet die andere Vertragspartei unverzüglich davon.
- **Schutzklausel betreffend den Handel mit Textilien und Kleidung auf Basis des Zusatzprotokolls zum EA (OJ L 410/92)**

Quelle: Europa-Abkommen; Layout in Anlehnung an Kawecka-Wyrzykowska (1997a)

Wie weiter oben dargestellt, erweiterte und vertiefte das EA den Rahmen der bis dato aus vorherigen Verträgen gekannten Beziehungen. Mit der Unterschrift der Europa-Verträge erkannte die EU die Bestrebungen Polens (und der übrigen Visegrád-Staaten) an, sich in die EU zu integrieren und schließlich, in die Union aufgenommen zu werden. Das EA gab Polen einen ersten Integrationsrahmen vor und half der jungen Demokratie und Marktwirtschaft, die zur Europäischen Integration nötigen Schritte und Maßnahmen zu unternehmen. Im Folgenden werden die Bestimmungen und Vorgaben der Europa-Verträge in den Kernbereichen dieser Arbeit – Umwelt, Landwirtschaft, und Freizügigkeit – dargestellt.

5.4.2.2 Bestimmungen des EA im Agrarbereich

Unter „*landwirtschaftliche Erzeugnisse*“ sind nach Art. 18 Abs. 2 EA Erzeugnisse zu verstehen, die unter Kapitel 1 bis 24 der Kombinierten Nomenklatur fallen und in Anhang I des EA aufgeführt sind. Die Regulierungen für landwirtschaftliche Produkte sind in den Artikeln 18 bis 21 EA enthalten. Die Agrarprodukte werden dabei aus der vom EA spätestens nach 10 Jahren vorgesehenen Schaffung der Freihandelszone ausgeschlossen. Auch ist der Handel mit diesen Erzeugnissen von der für Industrieprodukte geltenden Regel der Nichtverschlechterung ausgeschlossen. Beide Vertragsparteien gewährten einander lediglich einmalige Aufhebungen bzw. Reduzierungen mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen sowie Senkungen der Zölle für einige in den Anhängen des EA aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse mit Ursprung in der Gemeinschaft und in Polen.⁷⁰⁹ Die Geltungsdauer der Konzessionen der EG an Polen erstreckte sich lediglich auf eine Zeitperiode von 1992 bis 1996 und umfasst e Gemäß Art. 20 EA:

- eine einmalige Aufhebung der aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 3420/83 eingeführten und zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des EA gültigen mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Polen (Art. 20. Abs. 1)
- Eine einmalige und ab dem 01. März 1992 geltende Senkung der Abschöpfungen im Rahmen der Gemeinschaftszollkontingente sowie eine Zollsenkung (zwischen 30-100%) für die in den Anhängen VIIIa und VIIIb EA aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse mit Ursprung in Polen (Art. 20 Abs. 2 EA).

⁷⁰⁹ Eine Analyse der Liberalisierung des Handels zwischen Polen und der EU auf der Basis des Europa-Abkommens liefert Synowiec, E.: *Liberalizacja handlu między Polską a UE na mocy Układu Europejskiego*, in: *Integracja Polski z Unią Europejską*, in: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (Hrsg.): *Unia Europejska – Integracja Polski z UE*, Warszawa, Januar 1997, S.380-395 [i.F.z.a: Synowiec (1997)]

- Eine Reduktion von Ausgleichszahlungen (ab dem 01. Juli 1995 umgewandelt in ein Zolläquivalent Kraft der Beschlüsse der Uruguay Runde GATT) um 60% (ab dem 01. Juli 1992 um 80%) im Verhältnis zu den Normalquoten sowie eine Zollreduktion im Rahmen jährlich erhöhter tariflicher Quoten. Ein Überschreiten der jeweils geltenden Quoten durch Importeure sollte mit Wiedereinführung der üblichen Belastungen, die gegenüber nicht privilegierten Lieferanten angewandt werden (vgl. Anhänge VIIIa, Xa, Xb und Xc EA) bestraft werden.
- Eine einmalige Reduktion des Anteils der *landwirtschaftlichen Komponente*⁷¹⁰ an der Belastung der Importe von verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten (vgl. Protokoll Nr. 3 EA)
- Eine jährliche Festlegung von Minimalpreisen für weiches Obst nach Konsultationen mit Polen (vgl. Anhang zum Anhang VIIIb und Xc EA)

Die Liberalisierung des Zugangs zum polnischen Agrarmarkt verlief vor allem deswegen weniger komplex, weil Polen im Gegensatz zur EG über kein derart ausgebautes Schutzsystem vor Konkurrenzimporten verfügte. Die Konzessionen der RP an die EG umfassten:

- Eine einmalige Zollreduktion um 10 Prozentpunkte für 246 aus der EU stammende landwirtschaftliche Erzeugnisse (24,8% des Agrarimports Polens aus der EU in 1992)⁷¹¹
- Eine schrittweise Aufhebung mengenmäßiger Beschränkungen für die in Anhang IX EA aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse mit Ursprung in der Gemeinschaft und zwar im Einklang mit den in diesem Anhang festgelegten Bedingungen (Art. 20 Abs. 4).
- Eine schrittweise zu erfolgende 100%-ige Aufhebung der Protektion der polnischen Ernährungsindustrie (Beseitigung der nichtlandwirtschaftlichen Komponente)⁷¹² bis zum 01. Januar 1999. (vgl. Anhang III zum Protokoll 3, der etwa 20,4% des gesamten Agrarimports aus der WE nach Polen im Jahre 1992 ausmachte)⁷¹³
- Aufhebung des Importverbots von Ethylalkohol und Wodka sowie Aufhebung von Importkontingente und -lizenzen anderer Alkoholika aus der EG (vgl. Anhang IX EA)
- Insgesamt betrafen die (eher geringen) Konzessionen etwa 63% (in Preisen aus 1992) der polnischen Agrar-Exporte in die EG.⁷¹⁴

⁷¹⁰ Die "*landwirtschaftliche Komponente*" ist laut EA, Art. 2 des Protokolls Nr. 3 der Teil der Abgaben, der den Mengen der in den Waren enthaltenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse entspricht und von den Abgaben abgezogen wird, die im Fall der Einfuhr in unverändertem Zustand für diese Erzeugnisse gelten

⁷¹¹ Vgl. EA, Anhang XI

⁷¹² Die "*nichtlandwirtschaftliche Komponente*" ist laut EA, Art. 2 des Protokolls Nr. 3 der Teil der Abgaben, der der Differenz zwischen der landwirtschaftlichen Komponente und den gesamten Abgaben entspricht;

⁷¹³ Vgl. Der Zeitplan für die schrittweise Reduzierung wurde von beiden Seiten akzeptiert und im Beschluss Nr. 2/96 des Assoziationsrates vom 16. Juli 1996 (OJ L 208/96) niedergeschrieben.

⁷¹⁴ Vgl. Synowiec (1997), S. 386

Ferner gewährten die Gemeinschaft und Polen einander die in den Anhängen Xa, Xb, Xc und XI aufgeführten Zugeständnisse auf der Basis der Ausgewogenheit und Gegenseitigkeit im Einklang mit den dort festgelegten Bedingungen. Im Assoziationsrat sollten Möglichkeiten für die gegenseitige Einräumung weiterer Zugeständnisse regelmäßig geprüft werden. Dabei sollte der auf natürlichen Verfahren beruhenden landwirtschaftlichen Produktion besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden (Art. 20 Abs. 5).

Das EA berücksichtigte das Ziel Polens, Mitglied der Gemeinschaft zu werden, betonte allerdings gleichzeitig die Notwendigkeit einer größeren Übereinstimmung zwischen der Agrarpolitik der Gemeinschaft und der Landwirtschaftspolitik Polens. Vor diesem Hintergrund sah Art. 20 Abs. 6 regelmäßige Konsultationen der Vertragsparteien im Assoziationsrat über die Strategie und die Modalitäten der Umsetzung ihrer jeweiligen Politiken vor. Damit verbunden war der Art. 21 EA, der eine Klausel zum Schutze der Agrarmärkte beider Vertragsparteien darstellte:

„Sollten die Einfuhren von Waren mit Ursprung in einer Vertragspartei, für die Zugeständnisse nach Artikel 20 EA gelten, wegen der besonderen Empfindlichkeit der Agrarmärkte ernste Störungen auf den Märkten der anderen Vertragspartei hervorrufen, so nehmen beide Vertragsparteien unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Abkommens, insbesondere des Artikels 30 EA, unverzüglich Konsultationen auf, um eine geeignete Lösung zu finden. Bis zu einer solchen Lösung kann die betroffene Vertragspartei die Maßnahmen treffen, die sie für notwendig erachtet.“

Damit setzte der Art. 21 EA, wie oben bereits erwähnt, die sonst für Industrieprodukte geltende Regel der Nichtverschlechterung für den Zugang zum Markt des anderen Vertragspartners im Agrarsektor außer Kraft. Die folgenden Ausführungen untersuchen, die praktische Umsetzung des EA in den ersten Jahren nach seinem Inkrafttreten. Dabei soll vor allem überprüft werden, ob und inwieweit die beidseitig gewährten Konzessionen des Handelsteils des EA im Agrarbereich in der Periode 1992-1996 genutzt werden konnten.

5.4.2.2.1 Umsetzung des Agrarpakets des EA

Bei der Beurteilung der Umsetzung der Beschlüsse des EA im Agrarbereich fällt deutlich auf, dass die polnischen Exporteure landwirtschaftlicher Erzeugnisse die Ihnen durch das EA gewährten Konzessionen beim Zugang zu den EU-Märkten (Zollkontingente) nur sehr mäßig ausnutzen konnten. Die Entwicklung der Agrarexporte in die EU verlief für Polen in den ersten Jahren der Gültigkeit des Handelsteils des EA eher enttäuschend. Der

Tab. 9: Außenhandel Polens in Agrarerzeugnissen und Nahrungsmitteln mit der EU.
Exportwachstum (in % gegenüber dem Vorjahr), 1989-1995, RCA⁷¹⁵ und TCR⁷¹⁶-Indices

Jahr	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Wachstumsrate der Exporte	33,1	23,6	-2,4	-11,9	-14,3	7,3	6,6
RCA-Indices	2,42	2,34	1,90	1,45	1,19	1,01	0,93
TCR-Indices	117,82	179,80	108,47	102,99	74,85	79,61	80,07

Die obige Tabelle dokumentiert die rückläufige Entwicklung der Exporte Polens von Agrarerzeugnissen und Nahrungsmitteln in die EU bis zum Jahr 1994, in dem wieder ein leichter Aufwärtstrend zu beobachten war. Gleichzeitig ist ein Rückgang der vorhandenen komparativen Vorteile Polens in diesem Bereich gegenüber der EU zu beobachten (RCA-Index in 1995 sogar unter 1). Auch die interne Wettbewerbsfähigkeit, die mit dem TCR-Index errechnet wird, sinkt von 1989 bis 1994 stetig und erfährt erst in 1995 eine minimale Verbesserung. Dabei signalisieren TCR-Werte unter 100 ein Handelsbilanzdefizit im Agrarbereich, was nicht nur durch die schlechten Exportwerte, sondern vor allem auch durch die zunehmenden Einfuhren verursacht wurde. Die spezielle Ausgestaltung des Abkommens bewirkte, dass es vor allem die in der EU angesiedelten und nicht die polnischen Exporteure waren, die von den Vergünstigungen des EA profitieren konnten.

⁷¹⁵ Der RCA-Index (Revealed Comparative Advantage) wurde berechnet nach der folgenden Formel: $RCA = (\text{Exporte der CN-Warengruppe des jeweiligen Landes in die EU} / \text{Gesamtexporte des jeweiligen Landes in die EU}) / (\text{Welt-Exporte der CN-Warengruppe in die EU} / \text{Gesamtexporte der Welt in die EU})$; dieser Index wird auch als Spezialisierungsindex bezeichnet. Ein Wert über 1 signalisiert komparative Kostenvorteile der jeweiligen Produktgruppe.

⁷¹⁶ Der TCR-Index (Trade Coverage Ratio) wurde berechnet nach: $TCR = (\text{Exporte der CN-Warengruppe} / \text{Importe der CN-Warengruppe}) \times 100$; ein Wert über 100 signalisiert eine hohe interne Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Warengruppe.

Die Ursachen für die oben dargestellte Entwicklung sind vielfältig. Was die preisliche Wettbewerbstätigkeit polnischer Agrarerzeugnisse und Nahrungsmittel auf EU-Märkten anbetrifft, hatte diese unter der realen Aufwertung des Zloty gegenüber westlicher Währungen gelitten. Die Ausnutzung der begünstigten Zollkontingente wurden ferner durch Qualitätsmängel (Qualität unterhalb der in der EU geltenden EU-Standards) polnischer Produkte sowie durch Ineffizienzen im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor Polens behindert: Die einschneidenden Transformationen der Jahre 1990-1992 wirkten sich aus Sicht der Landwirtschaft negativ auf Preisrelationen und somit auf die Rentabilität der Produktion aus. Die landwirtschaftlichen Einkommen wurden davon direkt in Leidenschaft gezogen, was die Landwirte eher zu einer Strategie des Überlebens als zur Erschließung neuer Märkte in der EU bewegte.⁷¹⁷

In der Natur des Handels mit Agrarprodukten liegt zudem, dass ihre Konjunktur saisonalen Schwankungen unterliegt. Die ähnlichen klimatischen Bedingungen, die sowohl in MOE als auch in den Ländern der Gemeinschaft herrschen, bewirken, dass gute Ernten und Fülle im Agrarbereich meistens gleichzeitig in beiden Regionen auftreten, was wiederum zu Schwierigkeiten des Absatzes polnischer Agrarprodukte auf den EU-Märkten führen kann. Auch fielen (wie weiter oben dargestellt) die Handelszugeständnisse des EA im Agrarbereich viel unbedeutender aus, als es im industriellen Bereich der Fall war. Die Landwirtschaft ist vor allem von dem Grundsatz der Nichtverschlechterung sowie von der schrittweise Schaffung der Freihandelszone im Rahmen des EA ausgenommen, womit die Anwendung von Protektionsmaßnahmen (auch von Marktinterventionen im Rahmen der GAP) den Vertragsparteien zum Schutze ihrer Märkte vor Importen aus Drittländern erlaubt ist und nicht gegen die Bestimmungen des EA verstößt.⁷¹⁸

Hemmend auf die Ausnutzung der Präferenzmengen hatte auch die umständliche EU-interne Prozedur, nach der EU-Importeure vorzugehen hatten, wenn von den EA-Zugeständnissen im Bereiche der Importe aus Polen profitieren wollten: Im Gegensatz zum industriellen Bereich, wo ein einfaches Monitoring die Importe nicht behinderte, galt im Agrarsektor ein spezielles

⁷¹⁷ Ausführlich zu den Transformationsprozessen in der Landwirtschaft und zu den damit in direkter Verbindung stehenden negativen Auswirkungen für den Agrarsektor Vgl. Kap. 4.1.4 dieser Arbeit

⁷¹⁸ Vgl. Synowiec (1997), S. 391f

Vergabesystem von Importlizenzen, z.B. für Fleisch-, Milch-, oder Getreideprodukte. Die Bedingungen, die ein EU-Importeur (trotz vergleichsweise geringer Präferenzmengen) erfüllen musste, waren relativ umfangreich und beschwerlich.⁷¹⁹

Vor dem Hintergrund der weiter oben dargestellten enttäuschenden Daten der Agrarexporte Polens in die EU wurde Polen (und den anderen MOEL) anlässlich des EU-Gipfeltreffens in Essen 1994 eine beschleunigte Handelsliberalisierung im Agrarbereich zugesagt.⁷²⁰ Im Jahre 1995 fanden zwei weitere Ereignisse statt, die für die Umsetzung des Handelsteils des EA und insbesondere für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen von Bedeutung waren: Zum einen erfuhr die EU eine Erweiterung um drei EFTA-Staaten (Österreich, Finnland und Schweden) und zum anderen ging die Uruguay-Runde GATT am 01. Juli 1995 zu Ende, was mit dem Inkrafttreten des Einigungspakets für den landwirtschaftlichen Bereich verbunden war. Im Juli 1996 ging die Zeitperiode der Polen im Agrarbereich durch das EA gewährten Konzessionen zu Ende und es begannen Neuverhandlungen der zukünftigen Konditionen des Exports polnischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse in die EU.

Bedingt durch den EU-Beitritt der oben erwähnten Staaten wurden die Bestimmungen des EA zum Agrarbereich modifiziert und angepasst. Im Falle Polens bedeutete dies eine Übertragung der Polen von diesen Ländern in früheren bilateralen Abkommen zuerkannten Konzessionen und Präferenzen im Agrarhandel sowie im Bereich der Fischerei. In den meisten Bereichen bedeutete das eine Verbesserung der Konditionen.⁷²¹ Komplexer gestaltet sich die Beurteilung der Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde für Polen, was im Folgenden überblicksartig unternommen werden soll.

⁷¹⁹ Für eine detaillierte Analyse solcher Prozeduren und Bedingungen vgl. Synowiec (1997), S. S. 92

⁷²⁰ Vgl. Schlussbestimmungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Essen 1994

⁷²¹ Vgl. Beschlüsse des Rats (WE) 3379/94 vom 22 Dezember 1994 (OJ L 366/94) sowie 1767/95 vom 29. Juni 1995 (OJ L 173/95)

5.4.2.2.2 Das GATT-Abkommen der Uruguay Runde und die Auswirkungen für Polen

Das Ziel der Verhandlungen der Uruguay-Runde des GATT war die „...Einführung größerer Disziplin und Vorhersehbarkeit des Welthandels mit Agrarerzeugnissen durch Korrektur und Vermeidung von Restriktionen und Verformungen, mit dem Ziel der Reduktion von Ungewissheiten, Ungleichgewichten sowie Instabilitäten auf Weltagrarmärkten.“⁷²²

Polen, als traditioneller Netto-Exporteur von Agrarerzeugnissen, und gleichzeitig ein Land, das die Auswirkungen der protektionistischen Maßnahmen auf den Agrarmärkten seiner Hauptabnehmer (besonders der EU, in die 58% der gesamten Agrarexporte Polens Anfang der 90er Jahre gingen) schmerzhaft spürte, war sehr an der Erzielung einer Übereinkunft über Handelsliberalisierung interessiert. Polen wurde in der sog. Cairns-Gruppe⁷²³ mit dem Status eines Beobachters für die Zeit der Verhandlungen aufgenommen.⁷²⁴ Im Vorfeld der Verhandlungen meldete Polen zum einen eine Liste von Konzessionen für den polnischen Agrarmarkt und zum anderen Postulate für die Liberalisierung polnischer Agrarexporte in andere Länder an.

Die Uruguay-Runde ging mit einem konsensual ausgehandelten Ergebnis am 15. April 1994 zu Ende. Die Implementierung der darin enthaltenen Agrarvereinbarung wurde für die Jahre von 1995 bis 2000 ausgehandelt und sah in ihrem Kern Regeln für folgende Bereiche vor.⁷²⁵

⁷²² “... there is an urgent need to bring more discipline and predictability to world agricultural trade by correcting and preventing restrictions and distortions including those related to structural surpluses so as to reduce the uncertainty, imbalances and instability in world agricultural markets. Negotiations shall aim to achieve greater liberalization of trade in agriculture and bring all measures affecting import access and export competition under strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines...” Vgl. Ministerial Declaration on the Uruguay Round. GATT/ 1396, 25. September 1986, S. 25, Im Internet einsehbar unter: <http://www.jus.uio.no/lm/wto.gatt.ministerial.declaration.uruguay.round.1986/>

⁷²³ Ein 1986 im australischen Cairns gegründeter Verband von 17 Entwicklungs- und Industrieländern, die sich am stärksten für die Senkung von Einfuhrzöllen und Agrarsubventionen einsetzen. Die Länder der Cairns-Gruppe haben starke Exportinteressen im Bereich des Agrarhandels und Sie werfen den USA und Europa vor, mit den oben erwähnten Mitteln den Wettbewerb im Welthandel zu verzerren. Vgl. Internetseite des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unter: www.bmz.de/themen/internationalekonferenzen/wto/service/glossar

⁷²⁴ Vgl. Kawecka-Wyrzykowska, E./ Zapędowski, W.: Porozumienie o rolnictwie i jego znaczenie dla Polski [die Übereinkunft über die Landwirtschaft und ihre Bedeutung für Polen], in: Kaczurba, J./ Kawecka-Wyrzykowska.: Od GATT do WTO. Skutki Rundy Urugwajskiej dla Polski. Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, [Von GATT bis WTO. Die Implikationen der Uruguay-Runde für Polen, Institut der Koniunkturen und der Außenhandelspreise] Warszawa, Januar 1995, S.145f [i.F.z.a: Kawecka/ Zapędowski (1995)]

⁷²⁵ Vgl. Quaisser (1996), S. 4f

- **Erleichterung des Marktzugangs:**
 - Tarifizierung, d.h. Ersatz der Mehrheit nichttarifärer Beschränkungen (mit einigen Ausnahmen) durch ein Zolläquivalent ohne das Recht zur erneuten Einführung nichttarifärer Schutzmaßnahmen
 - Einfrierung (Deckelung) und Reduktion aller Zölle für Agrarerzeugnisse (auch derer, die durch die Tarifizierung entstanden sind)
 - Fixierung von Quoten für den Minimalzugang zu den Agrarmärkten
- **Verminderung der Exportsubventionen** (Reduktion des Erstattungsbeitrages um 36% gegenüber der Basisperiode 1986-1990 und subventionierter Exportmengen um mindestens 21%)
- **Genereller Verzicht auf mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen**
- **Senkung interner Agrarstützung** um 20% mit Ausnahme wettbewerbsneutraler Beihilfen (z.B. der im Zuge der Reform der *GAP* eingeführten direkten Ausgleichszahlungen der EU)

Den ausgehandelten Bestimmungen der Uruguay-Runde Folge leistend, mussten diese in den handelspolitischen Regelungen der Mitglieder der neu gegründeten WTO und somit auch im Agrarpaket des Europa-Abkommens berücksichtigt werden.⁷²⁶ Aufgrund der Tatsache, dass der überwiegende Teil des Agrarhandels Polens (Exporte und Importe) mit Ländern abgewickelt wird, die GATT/ WTO angehören, hatten die Ergebnisse der Uruguay-Runde direkte und wichtige Auswirkungen auf diesen Teil des Austausches. Dieser wird im Folgenden überblicksartig dargestellt.

Auswirkungen auf die polnischen Agrar-Exporte

Schon vor der Unterzeichnung des Übereinkommens im Rahmen der Uruguay-Runde wickelte Polen einen Teil der Agrarexporte in die EU, EFTA sowie CEFTA im Rahmen gegenseitiger Abkommen zur Handelsliberalisierung (z.B. Europa-Abkommen) sowie auf Basis der Meistbegünstigungsklausel ab.⁷²⁷

Auswirkungen auf den Export auf Basis von Meistbegünstigungsklauseln

Was den Export auf Basis von Meistbegünstigungsklauseln anbetrifft, so verbesserten sich aufgrund der Uruguay-Runde die Bedingungen für den Export von Produkten, die nicht unter

⁷²⁶ Vgl. Malec, J.: Runda Urugwajska, in: *Ekonomia i Miedzynarodowe Stosunki Gospodarcze, Część 1, Praca Naukowa Nr. 713 Akademii Ekonomicznej Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996, S. 117-122, hier S. 121* [Die Uruguay-Runde, in: *Ökonomie und Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Teil I, Wissenschaftliche Arbeit Nr. 713 der Okar-Lange-Wirtschaftsakademie in Wrocław*]

⁷²⁷ Dafür sorgten z.B. mit der EU das Europa-Abkommen sowie die Verträge mit EFTA- und CEFTA-Partnern. Polen wickelte in den Jahren 1993 – 2001 etwa 68% des globalen Agrar-Exports mit diesen Ländern ab.

die Tarifizierung fielen.⁷²⁸ In Bezug auf diese Produkte fand die allgemeine Reduktion der bestehenden Zollsätze Anwendung. Positiv muss man allerdings in diesem Zusammenhang auch das Einfrieren der Zollsätze bewerten.⁷²⁹ Die Regelung des Minimalzugangs verbesserte für GATT-Mitglieder (also auch für Polen) den Marktzugang zu Ländern, mit denen vorher keine Präferenz-Abkommen bestanden und eröffnete somit Wachstumschancen für Exporte. Dabei wurde auch die Handelsliberalisierung übersichtlicher gestaltet und verlief fortan nach einem vorprogrammierten Muster.⁷³⁰

Für die Exporte jener Agrarerzeugnisse, die unter die Tarifizierung fielen⁷³¹, ist die Veränderung der Bedingungen eher negativ zu bewerten. Als Basis für die Tarifizierung dienten nämlich die Jahre 1986-1990, in denen das Niveau der gemeinschaftlichen Ausgleichszahlungen höher war, als im Gültigkeitszeitraum des EA.⁷³² Folglich entstanden im Zuge der Tarifizierung sehr hohe Zollsätze womit die im EA definierten Konditionen für den polnischen Export landwirtschaftlicher Produkte mit der Anwendung der Beschlüsse der Uruguay-Runde ab dem 01. Juli 1995 eine Verschlechterung erfuhren.⁷³³ Im Falle der Exporte auf Basis von Präferenzabkommen (mit EU, EFTA, CEFTA) ist die Einschätzung ähnlich, wobei dort die aus der Tarifizierung hervorgegangenen hohen Zollsätze dann sechs Jahre lang um ein Minimum von 15% p.a. fielen. Dabei richteten sich die zollbegünstigten Mindesteinfuhrmengen nach Ländergruppen.⁷³⁴

Die Umsetzung und Anwendung des aus der EU-Erweiterung und aus der Uruguay-Runde resultierenden Pakets an oben beschriebenen Vereinbarungen im EA war von Verzögerungen gekennzeichnet. Auch die in 1994 in Essen versprochene beschleunigte Handelsliberalisierung wurde hinausgezögert, da sich die südlichen Unionsländer gegen weitere

⁷²⁸ Die Einfuhr von diesen Produkten wurde bereits vor der Anwendung des Agrarabkommens der Uruguay-Runde durch Zölle geschützt

⁷²⁹ Vgl. Kawecka/ Zapędowski (1995), S. 149

⁷³⁰ Vgl. Quaisser (1996), S. 3

⁷³¹ bei denen vorher nichttarifäre Restriktionen angewandt wurden

⁷³² Aufgrund niedriger Weltmarktpreise für Agrarerzeugnisse wendete die EU in diesen Jahren sehr intensive Marktinterventionen und Schutzmaßnahmen an, um die Einnahmesituation der EU-Landwirte zu schützen.

⁷³³ Vgl. Synowiec (1997), S. 387;

⁷³⁴ Vgl. ebenda ; Für eine detaillierte Analyse der Auswirkungen der Uruguay-Runde auf den Agrarhandel mit Polen vgl. Kawecka/ Zapędowski 1995

Zugeständnisse bei für sie wichtigen Erzeugnissen wie Obst und Gemüse wehrten. Andere Länder der Gemeinschaft, wie z.B. Deutschland, sträubten sich gegen einen stärker liberalisierten Rindermarkt.⁷³⁵

Vor dem Hintergrund des zu dieser Zeit wachsenden Handelsdefizits Polens im Agrarbereich intervenierte die polnische Seite anlässlich der vierten Sitzung des Assoziationskomitees im April 1996 und postulierte eine Rekompensation der für polnische Exporteure in diesem Zusammenhang entstandenen Verluste. Erreicht wurden erst einmal autonome Beschlüsse der EU-Seite⁷³⁶, was auf die Tatsache zurückzuführen war, dass alle in diesem Zusammenhang (GATT/ WTO und EU-Erweiterung) entstehenden Modifikationen des EA offiziell erst in einem Zusatzprotokoll zum EA erfasst werden sollten. Bis zur Unterschrift des Zusatzprotokolls am 20. Dezember 2001 wurden die Handelskonditionen im Rahmen einseitiger Beschlüsse der Gemeinschaft, die jede sechs Monate aufs Neue verlängert wurden, bestimmt.⁷³⁷

5.4.2.2.3 Das EA-Zusatzprotokoll von 2001⁷³⁸

Im neuen Zusatzprotokoll wurden für die zweite Stufe der Übergangszeit des EA (1996-2002) neue und an die GATT-Beschlüsse der Uruguay-Runde sowie die EU-Erweiterung um die drei EFTA-Staaten angepasste Konditionen für den polnischen Agrarexport in die EU definiert. Darin erfuhren das Regulierungssystem des Zugangs landwirtschaftlicher Produkte zu den EU-Märkten einige Vereinfachungen. Statt vieler Anhänge wurde eine Liste der EU-Konzessionen an Polen eingeführt.⁷³⁹ Auch die weiter oben erwähnte Vergabeprozedur für Import-/ Exportlizenzen innerhalb wurde für beide Seiten simplifiziert.⁷⁴⁰

⁷³⁵ Vgl. Quaisser (1996), S. 5

⁷³⁶ d.h. einseitig von der EU eingeleitet

⁷³⁷ Vgl. Beschluss des Assoziationsrates 3066/95 vom 22. Dezember 1995 (OJ L 328/95) wiederholt verlängert bis zur Unterschrift des Zusatzprotokolls am 20. Dezember 2001.

⁷³⁸ Protokoll zur Anpassung der Handelsaspekte des Europa-Abkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits zur Berücksichtigung des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zur Europäischen Union und der Ergebnisse der Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde einschließlich der Verbesserung der bestehenden Präferenzregelung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 30.01.2002, L27/3ff [i.F.z.a. EA-Zusatzprotokoll (2001)]

Das Zusatzprotokoll kann im Internet bei EUR-LEX unter:

http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html eingesehen werden.

⁷³⁹ Vgl. z.B. EA-Zusatzprotokoll (2001), Art. 4 sowie die Liste der Zugeständnisse der Gemeinschaft nach Artikel 20 im ANHANG VIII des Zusatzprotokolls. Diese ist im Internet einsehbar unter:

http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html

⁷⁴⁰ Vgl. EA-Zusatzprotokoll (2001), z.B. Anhänge C, D

Das Zusatzprotokoll protokolliert die weiter oben beschriebenen Reduzierungen der Abschöpfungen in spezifische Zölle (Tarifizierung), die dann auf MFN-Basis reduziert werden. Da in der für die Anpassung der Zölle maßgeblichen Referenzperiode die Abschöpfungen deutlich höher lagen als beim Inkrafttreten des Interimsabkommens, entstand – wie weiter oben beschrieben – für die polnischen Exporteure mit Einführung der WTO-Prinzipien am 01.07.1995 eine Verschlechterung bezüglich der absoluten Höhe der ihnen durch das EA gewährten Präferenzen. Das Protokoll schreibt deswegen eine Erhöhung der Präferenzmarge durch die EU (von 50 auf 80%), um die Situation vor dem Inkrafttreten der WTO-Regeln wieder herzustellen.

Als Steigerungsrate der Präferenzkontingente (Zollkontingente) wurden vom Europarat 5% p.a. vereinbart.⁷⁴¹ Damit wurde dem Vorschlag der Kommission, in Entsprechung mit der in Essen 1994 beschlossenen beschleunigten Handelsliberalisierung sogar 10% zu veranschlagen, nur bedingt stattgegeben.⁷⁴² Im Rahmen dieser Kontingente wurde das Niveau der Zollreduktion bei 80% beibehalten und die Elastizität der Quotenausnutzung wurde erhöht.⁷⁴³

Die polnische Seite stimmte ihrerseits zu, das System der einmaligen Zollreduktion um 10 Prozentpunkte in Konzessionen umzuwandeln, die in Prozenten der Meistbegünstigungszollsätze⁷⁴⁴ ausgedrückt werden. Abschöpfungen müssen dabei in Zölle umgewandelt werden. Die Zollsätze sind fortan gebunden (Nichtverschlechterung). Es dürfen jedoch bei starkem Importzuwachs oder bei Preisverfall im Rahmen der Sicherungsklauseln zusätzliche Importabgaben verhängt werden. Die absolute Präferenz zu Ungunsten der EU verringert sich dann, wenn nach Einführung der neuen Zölle die Importabgaben auf MFN-Basis reduziert werden.

⁷⁴¹ mit Ausnahme lebendiger Rinder, Schafe, Ziegen sowie Erdbeeren, Zwiebeln und Tomatenmark für die die Quoten auf dem Niveau vom 01. Juli 1995 eingefroren wurden, vgl. Synowiec (1997), S. 387; vgl. Quaisser (1996), S. 6

⁷⁴² Dies wurde u.a. mit der Nichtauslastung der bisherigen Quoten durch die MOE-Exporteure begründet, vgl. dazu Quaisser (1996), S. 6

⁷⁴³ Eine nicht genutzte Tranche des Kontingents eines Artikels kann zur Quote für eine andere Position aus der gleichen Warengruppe hinzugezählt werden.

⁷⁴⁴ Zolltarifliche Gleichstellung der Handelspartner gemäß den GATT-Regeln, nach denen jeder Vertragspartner so zu behandeln ist wie das am meisten begünstigte Land.

5.4.2.2.4 Das Zusatzprotokoll von 2003

Nach dem Inkrafttreten des EA in 1994 war das eben beschriebene Protokoll von 2001 der Rahmen für die ersten Verbesserungen der Präferenzregelung des EA und zur Anpassung der Handlungspakete zwischen Polen und der EU.

Gemäß Artikel 20 Absatz 5 des Europa-Abkommens wurden von der Gemeinschaft und der Republik Polen im Assoziationsrat für jedes Erzeugnis auf der Grundlage von Ordnungsmäßigkeit und Gegenseitigkeit systematisch die Möglichkeiten für die Gewährung weiterer Zugeständnisse geprüft. Auf dieser Grundlage wurden zwei weitere Verhandlungsrunden zur Verbesserung der Handelszugeständnisse in der Landwirtschaft aufgenommen und am 26. September 2000 bzw. 23. Dezember 2002 abgeschlossen.⁷⁴⁵

Der Europäische Rat hat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2851/2000⁷⁴⁶ (3) beschlossen, die Zugeständnisse der Europäischen Gemeinschaft im Ergebnis der Verhandlungsrunde des Jahres 2000 vom 1. Januar 2001 an vorläufig anzuwenden. Die polnische Regierung hat ihrerseits Rechtsbestimmungen (Rechtsverordnungen Nr. 1253/2000, 1273/2000 und 1274/2000)⁷⁴⁷ erlassen, um die entsprechenden polnischen Zugeständnisse zum selben Termin in Kraft zu setzen. Durch den Beschluss des Rates vom 27. März 2003 wurde die Unterzeichnung und der Abschluss eines neuen und die Ergebnisse der oben genannten Verhandlungen zwischen den Parteien über neue gegenseitige Zugeständnisse im Agrarbereich berücksichtigenden Protokolls veranlasst.⁷⁴⁸

Im dem erwähnten Protokoll gewähren sich die Parteien gegenseitige Zugeständnisse. Im Anhang A des Protokolls schafft die EU Einfuhrzölle für die dort aufgeführten Erzeugnisse mit Ursprung in Polen gänzlich ab (Zollfreiheit). Polen tut es ihrerseits im Anhang B(a) für Erzeugnisse mit Ursprung in der Gemeinschaft. Anhang B gewährt Mengenzugeständnisse

⁷⁴⁵ Vgl. Präambel des Protokolls zur Anpassung der Handelsaspekte des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Verhandlungen zwischen den Parteien über neue gegenseitige Zugeständnisse im Agrarbereich, in: Amtsblatt L 097 15.04.2003, S.57 [i.F.z.a: EA-Zusatzprotokoll (2003)]

⁷⁴⁶ Vgl. Amtsblatt L 332 vom 28.12.2000, S. 7.

⁷⁴⁷ Vgl. Dziennik Ustaw [Tagesgesetzblatt] Nr. 119 vom 28.12.2000 und Nr. 120 vom 29.12.2000.

⁷⁴⁸ Vgl. Beschluss des Rates vom 27. März 2003 (2003/263/EG) über die Unterzeichnung und den Abschluss eines Protokolls zur Anpassung der Handelsaspekte des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Verhandlungen zwischen den Parteien über neue gegenseitige Zugeständnisse im Agrarbereich, in: Amtsblatt Nr. L 097 vom 15/04/2003 S. 0053 - 0056

bei geltenden Meistbegünstigungszollsätzen für Einfuhren der dort aufgeführter landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit Ursprung in Polen in die Gemeinschaft. Steigerungsraten der Präferenzmengen ab dem Jahr 2004 werden festgeschrieben. Polen gewährt der Gemeinschaft Zugeständnisse ähnlicher Art im Anhang B(b). Keine Verbesserung gegenüber dem Zusatzprotokoll von 2001 erfahren dagegen das Eintrittspreissystem für Obst und Gemüse und das Mindestpreissystem für Beerenfrüchte zur Verarbeitung mit Ursprung in Polen.⁷⁴⁹

Einige Beispiele für Zugeständnisse der EU an Polen gegenüber dem Zusatzprotokoll von 2003 werden im Folgenden aufgeführt:

- Gänzliche Aufhebung mengenmäßiger Einschränkungen der zollfreien Einfuhr von Schafen und Ziegen mit Ursprung in Polen⁷⁵⁰
- Schaffung von Zollfreiheit für die Einfuhr von lebenden Rindern, Hausschweinen bei Beibehaltung der Mengenmäßigen Beschränkungen vom Zusatzprotokoll des Jahres 2001⁷⁵¹
- Schaffung von Zollfreiheit bei gleichzeitiger Erhöhung der Mengenkontingente bei Mager- und Vollmilchpulver sowie bei Butter, Käse und Quark und Eiern⁷⁵²

Im Folgenden werden die Bestimmungen des Europa-Abkommens für den Bereich „Umwelt“ beschrieben.

5.4.2.3 Bestimmungen des EA zum Bereich „Umwelt“

Die Bestimmungen des Europa-Abkommens zum Umweltschutz sind im Artikel 80 des Titels VI „WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT“, enthalten. Die Formulierung des Artikels 80 Abs. 1 dokumentiert die Entwicklung und Intensivierung der von den Vertragsparteien zur Priorität erhobenen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Umweltschäden. Die Absätze 2 und 3 regulieren *Gebiete* und *Art* der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien. Laut Abs. 2 konzentriert sich die Zusammenarbeit auf folgende Bereiche:

⁷⁴⁹ Vgl. EA-Zusatzprotokoll (2003) Anlage zu Anhang A(b), in: Amtsblatt Nr. L 097 vom 15/04/2003 S. 0065f

⁷⁵⁰ Vgl. EA-Zusatzprotokoll (2003), Anhang A(b) „Zugeständnisse für Einfuhren folgender Erzeugnisse mit Ursprung in Polen in die Gemeinschaft“, in: Amtsblatt der EU Nr. 97 vom 15.04.2003, S. 61

⁷⁵¹ Vgl. ebenda

⁷⁵² Vgl. ebenda, S. 62

Abb. 14: Bereiche der Zusammenarbeit zwischen Polen und der EU nach Art. 80 Abs. 2 des Titels VI des EA

- *Wirksame Überwachung der Verschmutzungsniveaus*
- *Bekämpfung der regionalen und grenzüberschreitenden Luft- und Wasserverschmutzung*
- *Wirksame Energiegewinnung und –nutzung, Sicherheit von Industrieanlagen*
- *Klassifizierung und unbedenklicher Einsatz von Chemikalien*
- *Wasserqualität, insbesondere bei grenzüberschreitenden Wasserläufen*
- *Verringerung, Wiederverwendung und saubere Entsorgung von Abfällen; Durchführung des Baseler Übereinkommens*
- *Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt; Bodenerosion, Schutz der Wälder sowie der Pflanzen- und Tierwelt*
- *Raumordnung, einschließlich Bebauungs- und Stadtplanung*
- *Einsatz wirtschaftlicher und fiskalischer Instrumente*
- *Globale Klimaveränderung*

Folgende gemeinsamen Aktionen tragen laut Art. 80 Abs. 3 EA zur erfolgreichen Umsetzung der Zusammenarbeit auf den oben genannten Gebieten bei:

Abb. 15: Gemeinsame Maßnahmen Polens und der EU im Umweltbereich nach Art. 80 Abs. 3 des Titels VI des EA

- *Austausch von Informationen und Sachverständigen, auch auf dem Gebiet des Transfers von sauberen Technologien*
- *Ausbildungsprogramme*
- *Angleichung der Rechtsvorschriften (Gemeinschaftsnormen)*
- *Zusammenarbeit auf regionaler Ebene (auch im Rahmen der Europäischen Umweltagentur nach deren Gründung durch die Gemeinschaft) und auf internationaler Ebene*
- *Entwicklung von Strategien, insbesondere zu globalen Umweltfragen und Klimaveränderungen*

Ein Beispiel für die Umsetzung der oben vorgestellten Vereinbarungen ist die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Umweltschäden zwischen Polen und der EU im Rahmen des 1994 vereinbarten ersten grenzüberschreitenden Umweltprojekts zwischen Polen und Sachsen.⁷⁵³ Es sah die Errichtung einer neuen Kläranlage im polnischen Pieńsk vor, die

⁷⁵³ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17.07.1994, S. 2. Es gibt zahlreiche Beispiele für Umweltprojekte, die Polen in Zusammenarbeit mit der EU gestartet hat und aktuell führt. Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters von Umweltverschmutzung und der daraus resultierenden Notwendigkeit zur grenzübergreifenden Berücksichtigung von Umweltbelangen ist hier besonders die Zusammenarbeit Polens mit den Nachbarstaaten zu erwähnen. Eine ausführliche Darstellung solcher Partneraktivitäten (z.B. mit Deutschland) findet sich in:

neben den dortigen Abwässern auch die Abwässer von drei deutschen Gemeinden reinigen sollte. Vom sächsischen Umweltministerium wurden für den Bau der Kläranlage ca. 200.000€ zur Verfügung gestellt. Neben der Errichtung der Kläranlage vereinbarten das Umweltministerium Sachsen und das Wojewodschaftsamt in Jelenia Góra (Hirschberg) gemeinsame Messungen der vom polnischen Braunkohletagebau Turów ausgehenden hydrogeologischen Auswirkungen im Raum Zittau.

Neben der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien wurden einige Verpflichtungen für Polen definiert, die im Zuge der Europäischen Integration des Landes erfüllt werden mussten. Im Art. 71 Abs. 2 verpflichtete sich Polen, bei der Formulierung seiner sektoralen Politiken die Belange des Umweltschutzes einzubeziehen. Ferner stellte die Union in den Art. 68/69 EA als Grundbedingung für die wirtschaftliche Integration Polens auf, dass die aktuelle und zukünftige polnische Gesetzgebung und somit auch das Umweltrecht, an den rechtlichen Besitzstand der Union angepasst wird.⁷⁵⁴

5.4.2.3.1 Das EA-Zusatzprotokoll von 1995

Anlässlich des EU-Gipfels vom 21. und 22. Juni 1993 in Kopenhagen hat der Europäische Rat die den assoziierten Ländern eingeräumte Möglichkeit begrüßt, sich im Rahmen der Europa-Abkommen an Gemeinschaftsprogrammen zu beteiligen. In den Schlussfolgerungen des Gipfels betonte der Rat, dass die künftige Zusammenarbeit mit den assoziierten Ländern auf das nunmehr feststehende Ziel einer Mitgliedschaft abzustimmen ist (Unterstützung der Länder bei der Erfüllung der Beitrittskriterien) und dass diese Kooperation eine Beteiligung der assoziierten Länder an Gemeinschaftsprogrammen einschließen wird. Um der Neuausrichtung der künftigen Zusammenarbeit Rechnung zu tragen wurde beschlossen, ein Zusatzprotokoll zum EA zu schließen.⁷⁵⁵

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [Hrsg.]: *Umweltpolitische Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa*, Berlin, März 2003

⁷⁵⁴ Ausführlich zu den politisch-rechtlichen Angleichungen Polens an die EU im Zuge seiner Beitrittsvorbereitung vgl. Kap. 4.3.2 dieser Arbeit

⁷⁵⁵ Vgl. Zusatzprotokoll zum Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits, in: *Amtsblatt Nr. L 317 30.12.1995*, S.35, [i.F.z.a. EA-Zusatzprotokoll (1995)]. Das Protokoll ist einsehbar im Internet unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html

Das Zusatzprotokoll räumte Polen die Möglichkeit der Beteiligung an Rahmenprogrammen, spezifischen Programmen, Projekten und anderen Aktionen der Gemeinschaft in den dort spezifizierten Bereichen, von denen einer die „Umwelt und der „Umweltschutz“ bildet.⁷⁵⁶ Dabei ist es von dem Beschluss des Assoziationsrates RP-EU abhängig, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Bedingungen sich Polen an den im Art. 1 genannten Aktionen beteiligt.⁷⁵⁷

5.4.2.3.2 Abkommen von 2001 über die Beteiligung Polens an der Europäischen Umweltagentur

Im Dezember 1997 sah der Europäische Rat von Luxemburg vor, dass die Beteiligung an den Programmen und Agenturen der Gemeinschaft als Mittel zur Stärkung der Heranführungsstrategie⁷⁵⁸ für die mittel- und osteuropäischen Länder dienen sollte.⁷⁵⁹ Somit hat Polen eine Beteiligung an der Europäischen Umweltagentur bereits vor dem EU-Beitritt beantragt. Unter Berücksichtigung des Antrags Polens und eingedenk der Erklärung des Rats wurde in 2001 ein Abkommen zwischen Polen und der EU geschlossen, in dem Polen die Beteiligung an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und -beobachtungsnetz, bereits vor dem Beitritt zur EU, zugesprochen wird.⁷⁶⁰

Die Beteiligung an der Umweltagentur wurde auf unbestimmte Zeit (bis Polen Mitglied der EU wird), geschlossen.⁷⁶¹ Dadurch erhielt Polen die volle, jedoch nicht das Stimmrecht enthaltende Beteiligung am Verwaltungsrat sowie an der Arbeit des Wissenschaftlichen Beirats der Agentur.⁷⁶² Die Beteiligung verpflichtete Polen, der Agentur die wichtigsten Bestandteile seiner innerstaatlichen Umweltinformationsnetze mitzuteilen oder, falls nicht vorhanden, solche einzurichten (Art. 4). In diesem Rahmen geschaffene Stellen oder sonstige Einrichtungen werden dann mit der Zusammenarbeit mit der Umweltagentur bei bestimmten

⁷⁵⁶ Vgl. EA-Zusatzprotokoll (1995), Art. 1

⁷⁵⁷ Vgl. EA-Zusatzprotokoll (1995), Art. 2

⁷⁵⁸ Ausführlich zur Heranführungsstrategie der EU siehe Kap. 5.7 dieser Arbeit

⁷⁵⁹ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Luxemburg): Dezember 1997, einsehbar unter: http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

⁷⁶⁰ Vgl. Präambel des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Polen über die Beteiligung der Republik Polen an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (Eionet), in: Amtsblatt Nr. L 213 vom 07.08.2001, S. 0012 – 0019 [i.F.z.a: Abkommen über Beteiligung Polens an der Umweltagentur (2001)]

⁷⁶¹ Vgl. Abkommen über Beteiligung Polens an der Umweltagentur (2001), Art. 15

⁷⁶² Vgl. ebenda, Art. 3

Themen von besonderem Interesse betraut (Art. 6). Ferner musste eine an das *Eionet*⁷⁶³ angeschlossene innerstaatliche Anlaufstelle zur Koordinierung und Weitergabe von Informationen eingerichtet werden (Art. 5). Diese aus dem gerade beschriebenen Zusatzprotokoll für Polen erwachsenden Pflichten gaben Polen die Gelegenheit, die Organisation und das Management des Umweltschutzes zu überprüfen und gegebenenfalls, (im Hinblick auf die zukünftige EU-Mitgliedschaft) neu auszurichten. Ferner stellt das Zusatzprotokoll von 2001 eine Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten Polens an den Umweltinitiativen der EU, die Polen im Zusatzprotokoll von 1995 gewährt wurden, dar.

Der finanzielle Beitrag Polens zur Europäischen Umweltagentur wurde im Anhang I des Zusatzprotokolls geregelt. Daraus geht hervor, dass Polen in den ersten drei Jahren der Beteiligung einen reduzierten Beitrag leisten muss. Zur dessen Teilfinanzierung kann Polen PHARE-Mittel beantragen. Ab dem vierten Jahr trägt Polen die vollen Kosten seines finanziellen Beitrags (ab 2006) von 2.222.000 €.⁷⁶⁴

5.4.2.4 Bestimmungen des EA im Bereich „Freizügigkeit“

Die Regulierungen des Europa-Abkommens zur Freizügigkeit finden sich in den Art. 37 bis 44 des Titel V des EA wieder. Die Bestimmungen stellen sehr beschränkte Möglichkeiten des legalen Arbeitsantritts für Bürger mit polnischer Staatsangehörigkeit in den EU-Staaten dar die nun vorgestellt werden sollen.

Vertraglich gesichert waren nach dem EA lediglich die Rechte *bereits* im Gebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig angestellter oder selbständig tätiger polnischer Bürger sowie ihrer Familien. Hier kommen Art. 37 und 38 EA zum Tragen. Der Art. 37 I EA sah vor, dass polnische Arbeitnehmer Recht auf Gleichbehandlung⁷⁶⁵ gegenüber inländischen Staatsangehörigen des Aufnahmelandes haben und aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert werden dürfen (Diskriminierungsverbot). Während der Geltungsdauer der Arbeitserlaubnis des Arbeitnehmers in einem Mitgliedstaat haben seine rechtmäßig im Gebiet dieses Mitgliedstaats wohnhaften Ehegatten und Kinder Zugang zum Arbeitsmarkt

⁷⁶³ “European Environment Information and Observation Network”

⁷⁶⁴ Vgl. Abkommen über Beteiligung Polens an der Umweltagentur (2001), Anhang I, Punkte 1) und 2)

⁷⁶⁵ z.B. hinsichtlich der Arbeitsbedingungen oder der Entlohnung etc. Ausführlich zum Recht auf Gleichbehandlung im Rahmen der Freizügigkeit siehe Kap. 2.3 dieser Arbeit.

dieses Mitgliedstaats. Der Artikel 38 EA stellte die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für die im Rahmen von Art. 37 tätigen Arbeitnehmer und ihrer Familien sicher.⁷⁶⁶ Im Gegenzug gewährte Polen vorbehaltlich der dort geltenden Bedingungen und Modalitäten Arbeitnehmern, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats und in seinem Gebiet rechtmäßig beschäftigt sind, sowie deren Ehegatten und Kindern, die in diesem Gebiet rechtmäßig wohnhaft sind, die gleiche Behandlung wie in den Art. 37 und 38 EA vorgesehen.

Vertraglich ungesichert und somit nicht garantiert waren damit der eigentliche Zugang zu den EU-Arbeitsmärkten, das Suchen einer Arbeit sowie das Antreten eines Arbeitsverhältnisses. Allerdings räumte der Art. 41 EA Polen und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, untereinander bilaterale Vereinbarungen⁷⁶⁷ zu treffen, um den Arbeitnehmertransfer zwischen den vertragsschließenden Seiten zu regeln (Festlegung der Prinzipien und Limite) und somit den polnischen Arbeitnehmern den Zugang zu deren Arbeitsmärkten zu erleichtern.⁷⁶⁸ Die Parteien besitzen bei der Ausgestaltung solcher Vereinbarungen souveränen Handlungsspielraum, wobei deren subjektbezogener und zeitlicher Umfang begrenzt ist.⁷⁶⁹ Die Regelungen in bereits bestehenden bilateralen Abkommen blieben von den Bestimmungen des EA dann unberührt, wenn sie für Polen im Vergleich zu den Regelungen des EA eine Besserstellung bedeuten.⁷⁷⁰

⁷⁶⁶ Danach werden für diese Arbeitnehmer die in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungs-, Beschäftigungs- bzw. Aufenthaltszeiten bei den Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten sowie der Krankheitsfürsorge für sie und ihre Familienangehörigen zusammengerechnet (transferiert und kumuliert). Ferner können alle Alters- und Hinterbliebenenrenten und Renten bei Arbeitsunfall, Berufskrankheit oder Erwerbsunfähigkeit, wenn diese durch einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit verursacht wurde - mit Ausnahme der nicht beitragsbedingten Leistungen -, zu den gemäß den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaats beziehungsweise der Schuldnermitgliedstaaten geltenden Sätzen frei transferiert werden. Die betreffenden Arbeitnehmer erhalten für ihre vorgenannten Familienangehörigen Familienzulagen. Ausführlich zur Koordination der Systeme sozialer Sicherheit siehe Kap. 2.3 dieser Arbeit.

⁷⁶⁷ Polen versuchte im Rahmen dieser Vereinbarung des EA mit mehreren Ländern bilaterale Abkommen zur Regelung der Konditionen einer legalen Anstellung polnischer Arbeitskräfte in diesen Ländern abzuschließen. Dies ist bis 1999 mit Frankreich, Belgien und Deutschland gelungen, wobei lediglich der Vertrag mit Deutschland erwähnenswert ist. Darin wurde ein Anstellungslimit von 35.000 Personen (die meisten Bauarbeiter) vorgesehen. Im Gegensatz zum Vertrag mit Deutschland beinhalteten die Vereinbarungen mit Belgien und Frankreich große Anstellungslimits und lediglich saisonale Anstellungsmöglichkeiten, vgl. Kawecka-Wyrzykowska (1997a), S. 409-415; Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 12.03.1993, S. 150. Weitere Abkommen konnten bis zum EU-Beitritt geschlossen werden. Vgl. dazu die Ausführungen auf der folgenden Seite dieses Kapitels.

⁷⁶⁸ Vgl. dazu auch die Ausführungen der Europäischen Kommission in: European Commission: The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement. Information Note, 06. March 2001, S. 17. [i.F.z.a: EC (2001)]

⁷⁶⁹ Vgl. Szylo-Skoczny (2001), S. 186

⁷⁷⁰ Vgl. z.B. EA, Art. 40

Lediglich im Falle von selbständiger Tätigkeit polnischer Staatsangehöriger oder von *Niederlassung* polnischer Gesellschaften schrieb das EA den Mitgliedstaaten eine Behandlung vor, die nicht weniger günstig ist als die Behandlung ihrer eigenen Gesellschaften und Staatsangehörigen, und für die Geschäftstätigkeit der in ihrem Gebiet niedergelassenen polnischen Gesellschaften und Staatsangehörigen eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die Behandlung ihrer eigenen Gesellschaften und Staatsangehörigen.⁷⁷¹

Im Fall der Staatsangehörigen bedeutete *Niederlassung* im Sinne des EA das Recht auf Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten⁷⁷² sowie auf Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften, die sie tatsächlich kontrollierten. Im Fall der Gesellschaften bedeutete *Niederlassung* im Sinne des EA das Recht auf Aufnahme und Ausübung von Erwerbstätigkeiten durch die Errichtung und Leitung von Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen und Agenturen.

Die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit und einer Geschäftstätigkeit durch Staatsangehörige umfasste allerdings nicht die Suche oder Annahme einer Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt und verlieh nicht das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt der anderen Vertragspartei.⁷⁷³ Der polnische Unternehmer konnte somit innerhalb der Europäischen Union ein Unternehmen gründen, es von polnischen Führungskräften leiten lassen, jedoch keine polnischen Arbeitskräfte im Produktionsbereich beschäftigen.⁷⁷⁴

Erst während der zweiten Stufe der Umsetzung des EA sah (nach 1999) Art. 42 EA vor, dass der Assoziationsrat weitere Mittel und Wege zur Verbesserung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer prüfen würde.⁷⁷⁵ Dabei sollten insbesondere die soziale und wirtschaftliche Lage in Polen einschließlich der sich daraus ergebenden Anforderungen sowie die

⁷⁷¹ Vgl. EA, Art. 44

⁷⁷² Nach Art. 44 Abs. 4c) EA umfassen Erwerbstätigkeiten insbesondere gewerbliche Tätigkeiten, kaufmännische Tätigkeiten, handwerkliche Tätigkeiten und freiberufliche Tätigkeiten

⁷⁷³ Vgl. EA, Art. 44 Abs 4 a) I)

⁷⁷⁴ Vgl. Kopertyńska, W.: Bezrobocie w Polsce i w Unii Europejskiej oraz dostęp do unijnego rynku w świetle procesów integracyjnych, in: Zmiana warunkiem sukcesu. Integracja, globalizacja, regionalizacja – wyzwania dla przedsiębiorstw. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Nr. 963, Wrocław 2002, S. 215 [Arbeitslosigkeit in Polen und in der EU und der Zugang zum EU-Arbeitsmarkt im Lichte der Integrationsprozesse, in: Veränderung als Erfolgsbedingung. Integration, Globalisierung, Regionalisierung – Herausforderungen für Unternehmen. Wissenschaftliche Beiträge der Wirtschaftsakademie Wrocław, Nr. 963] [i.F.z.a: Kopertyńska (2002)]

⁷⁷⁵ Vgl. dazu EC (2001) S. 5

Beschäftigungssituation in der Gemeinschaft berücksichtigt werden. Allerdings verfügte der Assoziationsrat nicht über die formale Gewalt, um in diesem Bereich bindende Entscheidungen zu treffen. Vielmehr konnten lediglich Empfehlungen ausgesprochen werden.⁷⁷⁶

Umsetzung der Regelungen zur Freizügigkeit

Bis zum EU-Beitritt Polens am 01. Mai 2004 wurden keine Maßnahmen zur Ausweitung der im EA enthaltenen Vorschriften zur Freizügigkeit unternommen. Lediglich hat die Kommission dem Assoziationsrat Vorschläge zur Anpassung der Vorschriften zur sozialen Sicherheit gemacht. Bis zum EU-Beitritt Polens galten somit für Arbeitnehmer aus Polen in der EU und EU-Bürger, die in Polen arbeiteten (arbeiten wollten), die Immigrationsgesetze des jeweiligen Landes. Dabei erlaubten die meisten der Mitgliedsländer keine Arbeiterimmigration. Ausnahmen wurden für Arbeitgeber gemacht, die beweisen konnten, dass die Stelle anderweitig nicht besetzt werden konnte.⁷⁷⁷ Eine übliche und von vielen Ländern angewandte Ausnahme waren Regelungen für saisonale Arbeitskräfte (Arbeitsdauer 3-9 Monate) und für längerfristige Arbeiter (1-1,5 Jahre).⁷⁷⁸

Einige EU-Länder können als Beispiele für Arbeitsmärkte genannt werden, in denen es bereits vor dem EU-Beitritt Polens Regelungen für polnische Arbeitnehmer gab. Beispielsweise arbeiteten in Deutschland im Jahre 2001 58 Tausend⁷⁷⁹ legal angestellte Polen, die ein permanentes Aufenthaltsrecht besaßen.⁷⁸⁰ Einige wenige hundert Personen, konnten im Rahmen der deutsch-polnischen Verständigung seit 1990 jedes Jahr eine Arbeitsgenehmigung für bis zu 1,5 Jahre bekommen. In diesem Rahmen hatten polnische Arbeitsämter jährlich die Möglichkeit, Gastarbeiter nach Deutschland zu entsenden, die bei den deutschen

⁷⁷⁶ Vgl. EC (2001), S. 6

⁷⁷⁷ Beispielsweise mussten solchen Beweis Unternehmen in Belgien und in Finnland liefern, was vor allem bei zu besetzenden Stellen, die lediglich eine niedrige Qualifizierung verlangen, praktisch unmöglich ist. Ähnlich streng waren bis zum EU-Beitritt Polens die Vorschriften in Dänemark, Schweden und Norwegen, sowohl bei Beschäftigungen im Abhängigkeitsverhältnis als auch bei selbständiger Tätigkeit. Vgl. Kopertyńska (2002), S. 216

⁷⁷⁸ Vgl. EC (2001), S. 6

⁷⁷⁹ diese Angabe beinhaltet nicht jene Personen, die eine dreimonatige Arbeitsgenehmigung für Saisonarbeit hatten. Davon gab es in Deutschland in 2001 etwa 240 und in 2002 ca. 270 Tausend Personen, die hauptsächlich in die Landwirtschaft vermittelt wurden, vgl. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej [Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik], in: UKIE (2003a), Fallstudie zu legalen Beschäftigungsmigrationen von Polen in den Europäischen Wirtschaftsraum (EU, Norwegen, Island und Liechtenstein), S.111 [i.F.z.a: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik]

⁷⁸⁰ Cywiński, B./ Gawlikowska, E.: Hohe Anforderungen an die Sozialpolitik, in: Bundesarbeitsblatt 7-8/ 2002, S. 19ff [i.F.z.a: Cywiński/ Gawlikowska (2002)]

Arbeitgebern zu deutschen Tarifbedingungen arbeiten konnten. Das jährliche Limit betrug hierbei 1000 Personen und betraf Spezialisten, denen der Aufenthalt als Möglichkeit zur Hebung ihrer Qualifikation dienen sollte. Nachdem es bis 1996 mehr Bewerber als Plätze gegeben hatte, wurde das Limit ab 1997 bei weitem nicht ausgereizt.⁷⁸¹

Im Mai 2002 wurde eine bilaterale Übereinkunft der Regierungen Polens und Spaniens über den Zugang polnischer Arbeitskräfte zu spanischen Arbeitsmärkten unterzeichnet. Von der Möglichkeit der Anstellung profitieren jährlich ca. 600 Industriearbeitskräfte (v.a. in der Maschinen-, Bau- und Transportindustrie und saisonal in der Tourismusbranche) sowie über 5000 Personen (v.a. Frauen), die bei saisonalen Pflückerarbeiten von Erdbeeren und von anderen Früchten eine Beschäftigung fanden.⁷⁸² Im Jahre 2001 gingen etwa 4500 polnische Arbeitskräfte saisonalen Tätigkeiten in Frankreich nach. Weitere weniger bedeutende Kontingente an Arbeitskräften wurden im Rahmen von bilateralen Abkommen nach Irland (400 Personen in den Hotel- und Gastronomiebereich), Griechenland (250 in der Schiffbauindustrie) sowie Italien (500 Personen in den Branchen Bau, Industrie, Hotel und Gastronomie). Das bilaterale Abkommen mit Island erlaubte etwa 1000 Personen die Arbeit in der Lebensmittelindustrie und in der Fischverarbeitung.⁷⁸³

Bis zum EU-Beitritt Polens war die Beschäftigung und Vermittlung polnischer Bürger im EU-Ausland durch 13 bilaterale Regierungsabkommen zwischen Polen und diversen EU-Ländern⁷⁸⁴ geregelt. Durch die Unterstützung polnischer diplomatischer Vertretungen in Irland, Spanien, Portugal, Jersey und Italien konnten polnische Arbeitnehmer auch ohne bestehende Abkommen vermittelt werden.⁷⁸⁵

⁷⁸¹ In 1998 nutzten beispielsweise 300 polnische Staatsangehörige diese Möglichkeit der Anstellung in Deutschland, in 2001 waren es 500, vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 04.09.1998, S. 303; Kopertyńska (2002), S. 216

⁷⁸² Die Anstellung polnischer Arbeitskräfte auf spanischen Feldern löste heftige Proteste der diese Arbeiten traditionell ausführenden Migranten aus dem Maghreb, vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik

⁷⁸³ Zu der erfolgten Aufzählung der im EU-Ausland legal beschäftigten Polen muss angemerkt werden, dass es sich hier um vom polnischen Arbeitsministerium organisierte legale Anstellungen handelt. Dazu muss zusätzlich ein Migrationsfluß von ca. 100 Tausend Personen jährlich gezählt werden, die mittels privater Kontakte oder durch nicht öffentlichen Agenturen vermittelt im EU-Ausland eine Beschäftigung annehmen. Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik

⁷⁸⁴ darunter mit Belgien, Frankreich, Luxemburg, Spanien, Norwegen, Liechtenstein, Irland und Deutschland

⁷⁸⁵ Bereits im Jahr 2001 konnten ca. 1000 Personen in diese Länder in eine saisonale oder längerfristige Arbeit vermittelt werden. Im Jahre 2002 verfünffachte sich die Anzahl der vermittelten Personen, vgl. Cywiński/Gawlikowska (2002) S. 19ff

In den übrigen Arbeitsmärkten der EU-15 wurden gegen polnische Arbeitnehmer bis zum EU-Beitritt Polens wirksame Schutzbarrieren eingesetzt. Neben den weiter oben genannten Beschränkungen, die eine über eine saisonale hinausgehende Einstellung für Polen sehr schwierig machten, können in diesem Rahmen folgende Vorschriften genannt werden:⁷⁸⁶

- Erteilung des Aufenthaltsrechts als Vorbedingung für die Beschäftigung (Frankreich)
- Jährliche Kontingente für ausländische Arbeitnehmer (Österreich, Italien)
- Anteil der ausländischen Arbeitnehmer in einem Unternehmen nicht höher als 10% der Belegschaft (Griechenland)
- Erteilung der Arbeitserlaubnis als Vorbedingung für die Beschäftigung
- Erteilung der Arbeitserlaubnis nur bei Vorlage von Bankbürgschaften (Luxemburg)
- Erteilung der Arbeitserlaubnis und des Aufenthaltsrechts für drei Jahre als Vorbedingung für die Beschäftigung (z.B. Holland)
- Erteilung der Arbeitserlaubnis nur, wenn es an heimischen Arbeitnehmern im betreffenden Beruf fehlt (Schweden)

5.4.3 Zusammenfassung und Überleitung

Das EA zielte im wirtschaftlichen Teil darauf ab, eine Freihandelszone unter Ausschaltung oder zumindest besonderer Behandlung von Agrarerzeugnissen zu bilden, nicht jedoch eine Zollunion, die eine notwendige Voraussetzung der Mitgliedschaft eines Landes in der EG darstellt. Allein mit einer vagen Formulierung in der Präambel blieb die Mitgliedschaft Polens in der EG zumindest vorerst ungewiss, was besonders aus polnischer Sicht als enttäuschend angesehen wurde. Trotzdem kann das EA als Ausdruck der Erweiterungspolitik der EU betrachtet werden. Das grundlegende Ziel des Abkommens lautete nämlich, die Rahmenbedingungen für die Integration Polens in die EG zu schaffen, womit sich die EG selbst die Pflicht auferlegt hatte, auf Verlangen Polens, konstruktive Beitrittsverhandlungen zu führen.⁷⁸⁷

⁷⁸⁶ Vgl. Kopertyńska (2002), S. 216-218

⁷⁸⁷ Vgl. Małachowski, W.: Polen auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union, in: Franzmeyer, F./ Weise, Ch. (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 158, Berlin 1996, S. 40-41[i.F.z.a: Małachowski (1996)]

Im Vergleich zu den bis dato rein zu Handelsregulierung abgeschlossenen Abkommen der EU mit den Ex-Ostblockstaaten kann das EA als ein politisches Novum angesehen werden. Es erweiterte die früher im Abkommen über Handel und Handelszusammenarbeit vom 19. September 1989 festgeschriebenen Kontakte und schaffte damit die vertraglichen Grundlagen nicht nur für die Entwicklung wirtschaftlicher, sondern auch politischer, wissenschaftlicher und kultureller Beziehungen zwischen Polen und der EG. Es stellte auch die juristische Grundlage für die finanzielle Aufbau- und Transformationshilfe der EG an Polen dar.

Für den Bereich der polnischen **Landwirtschaft** brachte das EA für eine sehr enge Auswahl an polnischen Agrarprodukten lediglich eine teilweise und auf lange Übergangsperioden angedachte Lockerung der auf der EU-Seite geltenden Restriktionen des Handelsaustausches. Erst durch Abschlüsse von bilateralen Abkommen und Zusatzprotokollen zum EA erweiterten sich Schritt für Schritt die Konzessionen für den Export polnischer Agrarerzeugnisse in die EU-Märkte. Neben einer extremen Senkung des Stützungslevels in der Landwirtschaft bewirkte die Einführung der Marktwirtschaft in Polen, dass viele der früher geltenden Importschranken aufgehoben wurden. Die tief greifenden Transformationsprozesse erschütterten die polnische Landwirtschaft finanziell und senkten ihre Wettbewerbsfähigkeit. Bedingt durch die schlechte Konjunkturentwicklung in der Landwirtschaft und auch aufgrund der Natur der Ausgestaltung des EA konnten in den ersten Jahren des seiner Geltung eher die in der EU ansässigen Unternehmen als die polnischen Exporteure von den Regelungen im Agrarbereich profitieren.

Im Bereich der **Freizügigkeit** für polnische Arbeitnehmer wurden durch das EA lediglich die Rechte *bereits* im Gebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig angestellter oder selbständig tätiger polnischer Bürger sowie ihrer Familien vertraglich gesichert. Vertraglich ungesichert und somit bis zum EU-Beitritt Polens nicht garantiert blieben damit der eigentliche Zugang zu den EU-Arbeitsmärkten, die Arbeitssuche sowie die eigentliche Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses. Es wurde Polen allerdings die Möglichkeit eingeräumt, über die EA-Regelungen zur Freizügigkeit hinausgehende bilaterale Abkommen mit EU-Mitgliedsstaaten abzuschließen, von denen bis 2002 etwa 13 getätigt wurden.

Der **Umweltbereich** erfuhr eine (eher theoretische) erste Benennung von Bereichen für gemeinsame Zusammenarbeit im Umweltschutzbereich und von den dazugehörigen geplanten Aktionen beider Vertragsparteien. Erst die nach und nach geschlossenen Zusatzprotokolle konkretisieren allmählich die Beteiligungsmöglichkeiten Polens an den EU-Programmen im Umweltschutz.

Wie weiter oben erwähnt, war es der polnischen Seite nicht gelungen, das Europa-Abkommen als eine von der EG bestätigte und anerkannte Konkretisierung des polnischen Weges zur Mitgliedschaft in der Gemeinschaft auszurichten. Bereits nach dem Inkrafttreten des Interimsabkommens und noch vor dem Ende der eigentlichen Ratifizierung des Gesamttextes des EA durch alle Mitgliedstaaten, unternahm die Regierung Polens – zusammen mit den übrigen Regierungen der Visegrád-Länder – mehrere gemeinsame Aktionen, um die EG-Seite zu einer *Konkretisierung* Aussicht auf eine EG-Mitgliedschaft zu bewegen. Das folgende Kapitel ist ein Exkurs: Es gibt einen inhaltlichen Überblick über das gemeinsame politische Drängen der MOEL auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der EU.

5.5 Exkurs: Drängen der MOEL auf ein politisches Commitment der EU

„Bittet, und es wird Euch gegeben werden; Sucht, und ihr werdet finden; Klopft an, und es wird Euch aufgetan werden“ [Mt. 7,7]

Wie im vorangegangenen Kapitel dargestellt, beließ das Europa-Abkommen die Frage nach dem „Wie?“ und dem „Wann?“ der künftigen EU-Mitgliedschaft Polens in der EU ungeklärt: Zum einen fehlte in den Zielen des EA die Schaffung einer für die Mitgliedschaft jedweden Landes notwendigen Zollunion. Zum anderen ließ die EG-Seite entgegen den Forderungen polnischer Unterhändler keine deutliche Formulierung im Vertragstext zu, die auch das ausdrückliche Interesse seitens der Gemeinschaft an der EG-Mitgliedschaft Polens verankern würde. Die in den Artikeln des EA eng definierten Interessen der Mitgliedsländer und die Option der Anwendung der Schutzklauseln widersprachen der wohlwollenden und patronisierenden Rhetorik.⁷⁸⁸

5.5.1 Memorandum der Visegrád-Länder vom September 1992

Vor diesem Hintergrund legte die polnische Regierung im September 1992, in einer gemeinsamen Initiative mit den übrigen Visegrád-Ländern, der Europäischen Kommission sowie der damaligen EG-Präsidentschaft in London ein Memorandum⁷⁸⁹ vor, in dem um Präzisierung, Verstärkung und Beschleunigung des Integrationsprozesses mit dem Endziel einer EU-Mitgliedschaft gebeten wurde. Das Memorandum forderte allseitige Hilfe der EG bei den Transformationsprozessen und insbesondere größere Öffnung der EG-Märkte für Waren aus MOE wie auch den Ausbau des EG-Hilfeprogramms für die MOEL (PHARE).⁷⁹⁰ Es wurde dabei darauf hingewiesen, dass die Transformationsprozesse in eine entscheidende Phase gekommen sind, in der die Hilfe seitens der EG – insbesondere die weitere Öffnung der EG-Märkte – eine entscheidende Bedeutung für die künftige Entwicklung und weitere Reformfortschritte haben kann.⁷⁹¹

⁷⁸⁸ Eine ausführliche politische Analyse der Bedeutung des Europa-Abkommens liefert: Lippert (1998), S. 24

⁷⁸⁹ Vgl. Memorandum of the Governments of the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Hungary and the Republic of Poland on strengthening their integration with the European Communities and on the perspective of accession, Budapest, Prague, Warsaw, September 1992, in: “Monitor Integracji Europejskiej” nr. 3/ 1995, S. 23-26 [i.F.z.a: Visegrád-Memorandum (1992)]

⁷⁹⁰ Vgl. ebenda, S. 24f; Małachowski (1996), S. 41

⁷⁹¹ Vgl. Visegrád-Memorandum (1992), Präambel sowie Schlussteil auf SS. 22 und 24

Die EG wurde vor allem zur Formulierung einer Deklaration aufgefordert, die klar herausstellen sollte, dass die zur Mitgliedschaft in der EG führende Integration der drei Länder in die Gemeinschaft auch im Interesse der Gemeinschaft selbst liegt.⁷⁹² Die Deklaration sollte ferner eine gemeinsame Position der Gemeinschaft enthalten, die den *Rahmen* und die *zeitliche Perspektive* für den EU-Beitritt der Visegrád-Länder präzisiert.⁷⁹³ Die Außenminister Polens, Ungarns und der ehemaligen Tschechoslowakei richteten das Memorandum an ihre Amtskollegen in der EG und baten um die Erörterung des Memorandums auf dem anstehenden EG-Gipfel in Edinburgh im Dezember 1992.

5.5.2 Der sog. „Londoner Gipfel“ vom Oktober 1992

Die ersten Reaktionen der EG auf das September-Memorandum fielen sehr spärlich, undeutlich und nur inoffiziell aus.⁷⁹⁴ Auch anlässlich eines Treffens der Visegrád-Staaten mit dem Europäischen Rat in London am 28. Oktober 1992⁷⁹⁵ vermied die EG, eine klare Stellungnahme zu den Anliegen der MOEL abzugeben. Akribisch drängten dort die Visegrád-Regierungen auf eine offizielle Stellungnahme der EG zur Mitgliedschaft der drei Länder und versuchten, die EG zur Formulierung von *Beitrittskriterien* sowie eines *Zeitplans* für die Erlangung der Mitgliedschaft zu bewegen. Der von der damaligen polnischen Ministerpräsidentin, *Hanna Suchocka*, angeführten polnischen Delegation wurde lediglich versichert, dass vor Ende 1992 Gespräche über eine weitere Öffnung der gemeinschaftlichen Märkte für Waren aus den Visegrád-Ländern, sensible Erzeugnisse inkludiert, eröffnet werden würden.⁷⁹⁶

⁷⁹² Vgl. Visegrád-Memorandum (1992), S. 26

⁷⁹³ Vgl. Visegrád-Memorandum (1992), S. 26

⁷⁹⁴ Vgl. Koszel, B. (2003), S. 38; Małachowski, W. (1996), S. 41; Teubner (1999), 135f

⁷⁹⁵ Treffen im Lancaster House in London zwischen den Ministerpräsidenten der Visegrád-Länder und dem damaligen Vorsitzenden des Ministerrates und Chef der britischen Regierung, John Major, sowie dem Chef der EG-Kommission Jacques Delors.

⁷⁹⁶ Vgl. Jagodziński, T./ Sołtyk, R.: „Czy Wspólnota nas chce?” [„Will uns die Union?”] in: *Gazeta Wyborcza* vom 29. 10. 1992; Sołtyk, R./ Jagodziński, T./ Alterman, M.: „Wyszehrad w Londynie” [„Visegrád in London”], in: *Gazeta Wyborcza* vom 28. 10. 1992

5.5.3 Der Europäische Rat von Edinburgh, Dezember 1992

Im Dezember 1992 fand der von den Visegrád-Staaten lang erwartete EG-Gipfel von Edinburgh statt. Der Rat nahm dort zwar einen Bericht⁷⁹⁷ der Kommission an, der eine Intensivierung der Assoziierung der MOEL mit der EG forderte.⁷⁹⁸ Der Bericht wurde als Antwort auf das Visegrád-Memorandum gewertet und entstand auf Bestellung des Rates. Auf dem Gipfel wurde allerdings nur allgemein zu dem Bericht Stellung bezogen. Der Rat ermächtigte vielmehr die Kommission, konkrete Vorschläge für die Umsetzung der Inhalte des Berichts zu unterbreiten. Aus der Bitte der Visegrád-Länder, die Anliegen des Memorandums anlässlich des Gipfels im einzelnen zu erörtern, resultierte lediglich der Ratsbeschluss, dass die Angelegenheit der Mitgliedschaft der Visegrad-Länder in der EG anlässlich des nächsten EU-Gipfels (in Kopenhagen im Juni 1993), auf Basis der von der Kommission unterbreiteten Vorschläge, erörtert werden sollte.⁷⁹⁹

Vor diesem Hintergrund warf die polnische Ministerpräsidentin Hanna Suchocka vor der EG am 05. März 1993 vor, politischen Isolationismus zu betreiben und sich von den neuen Demokratien in Osteuropa abschotten zu wollen. Suchocka bezeichnete dieses Verhalten als gefährlich und als Mangel an Vision. Zusätzlich zielte die Ministerpräsidentin in ihrer Rede darauf ab, aufzuzeigen, dass zwischen den Hilfsbekundungen für den Demokratisierungs- und Transformationsprozess auf der einen und der tatsächlich betriebenen Politik auf der anderen Seite, eine große Kluft klaffte. Die Ministerpräsidentin plädierte abermals für eine für eine stärkere Öffnung der EG-Märkte für den Handel mit dem Osten als es bisher der Fall war und forderte eine schnellere Ratifizierung des Assoziierungsvertrages mit Polen.⁸⁰⁰

Der Grund für die Passivität, das Fehlen einer klaren Linie und für das Spiel auf Zeit in den Reihen der EG ist in der Zwiespältigkeit und in den Meinungsverschiedenheiten der EU-Partner unter sich zu sehen. Neben Stimmen, die in einer proaktiven Begegnung der Initiativen der MOEL eine Chance zur Ausdehnung des Bereichs der Rechtsstaatlichkeit und

⁷⁹⁷ Towards a Closer Association with the Countries of Central and Eastern Europe. Report by the Commission to the European Council, Edinburgh, 11-12 December 1992 Der Bericht wurde von F. *Andriessen* (bis 1. Januar 1993 stellvertretender Präsident der Europäischen Kommission) angefertigt.

⁷⁹⁸ Der Bericht forderte eine weitere Vertiefung des politischen Dialogs mit den MOEL, Erleichterung des Zugangs zu den EG-Märkten, Entwicklung der bisherigen Form der finanziellen Zusammenarbeit und – was sehr wichtig war – die Anpeilung der Schaffung eines sogenannten Europäischen Politischen Raums und einer gesamteuropäischen Freihandelszone.

⁷⁹⁹ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Edinburgh): 11. und 12. Dezember, einsehbar unter: http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

⁸⁰⁰ Vgl. Die Welt vom 05. März 1993, in: *Transodra* 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 05.03.1993, S. 149

der Marktwirtschaft auf neue Gebiete Europas sahen, warnten andere vor einer Erweiterung der Union, ohne sie vorher institutionell zu reformieren, d.h. auf die Aufnahme neuer Mitglieder ausreichend vorzubereiten.⁸⁰¹ Zum anderen wurde die Zurückhaltung mit der schwierigen und angespannten internen Lage in der Gemeinschaft selbst argumentiert.⁸⁰²

Dazu trugen mehrere, teilweise simultan ablaufende Prozesse und Ereignisse bei. Der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages durch die Mitgliedsstaaten zog sich in die Länge, es liefen auch gerade intensive Arbeiten, um das Inkrafttreten des *Gemeinsamen Binnenmarktes* ab dem 01. Januar 1993 sicherzustellen. Anfang 1993 gingen zudem Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen an, womit die Stellungnahme zu den Visegrád-Postulaten im Hinblick auf Beitrittsverhandlungen oder gar auf Mitgliedschaft erst einmal verschoben wurden.⁸⁰³

Für zusätzliche Kontroversen und Ressentiments gegenüber den MOEL sorgte die Tatsache, dass 1992 Dumpingpreis-Verhalten der Exporteure aus MOE erkannt und mit Antidumping-Maßnahmen der EG bestraft wurde. Nach Aufdeckung der Maul- und Klauenseuche bei aus Chorwatie importierten Kühen verhängte die EG im April 1993 einen totalen Einfuhr- und Transitverbot für lebendige Huftiere, Fleisch und Milchprodukte aus Mittel- und Osteuropa, Polen inbegriffen. Die polnische Regierung protestierte ohne Erfolg gegen die als rein protektionistisch und als Vorwand verstandene Aktion und antwortete ihrerseits mit der Einführung eines ähnlichen Verbots für EG-Fleisch.⁸⁰⁴ Die Kommission der EG hob das Importverbot am 16.07.1993 auf. Polnische Züchter und Exporteure sprachen von 30 Millionen US-Dollar Verlust.⁸⁰⁵

Erst 1993, anlässlich des EU-Gipfels in Kopenhagen, endete die Phase der Zurückhaltung seitens der EG: Der Europäische Rat gab der von den MOEL lang an die EU postulierten Forderung, eine irreversible Verpflichtung zum Öffnen der Tore für die neuen Demokratien aus MOE einzugehen, konditionell nach. Das folgende Kapitel stellt die Ergebnisse des Kopenhagener Gipfels vom Juni 1993 zusammen.

⁸⁰¹ Vgl. Małachowski (1996), S. 42

⁸⁰² Vgl. Koszel (2003), S 35 Siehe dazu auch die weiter oben beschriebenen Hintergründe der Meinungsdivergenz Deutschlands und Frankreichs bezüglich der Osterweiterung der EG.

⁸⁰³ Vgl. Koszel (2003), S 36

⁸⁰⁴ Vgl. TAZ vom 16.04.1993, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 16.04.1993, S. 152;

⁸⁰⁵ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 16.07.1993, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 16.07.1993, S.165

5.6 Die Formulierung der „Beitrittskriterien“ – EU-Gipfel von Kopenhagen 1993

Auf dem Kopenhagener EU-Gipfeltreffen im Juni 1993 wurde vor dem Hintergrund der in den MOEL laufenden politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse ein Katalog von Kriterien beschlossen, die die MOEL erfüllen müssten, um „beitrittsfähig“ zu sein. Die Staats- und Regierungschefs der EU gaben das historische Versprechen ab, dass *„die Staaten in Mittel- und Osteuropa Mitglieder werden könnten, falls sie es wünschten, sobald sie in der Lage seien, die Pflichten der Mitgliedschaft und bestimmte wirtschaftliche und politische Bedingungen zu erfüllen.“*⁸⁰⁶

5.6.1 Politische, ökonomische und rechtliche Kriterien

Die im Folgenden dargestellten Bedingungen für die Beitrittsfähigkeit, die sog. „Kopenhagener Kriterien“, können in *politische, ökonomische und rechtliche* Kriterien aufgeteilt werden:⁸⁰⁷

Politische Kriterien

Die politischen Kriterien sehen *institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten* als unabdingbare Charakteristika für die Beitrittsreife vor.

Ökonomische Kriterien

Unter diesem Oberbegriff wird die *Einführung einer funktionierenden Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck des Binnenmarktes standhalten zu können*, zusammengefasst. Als Schlüsselpunkte dieser Kriterien gelten *die Abkehr von dirigistischen Eingriffen des Staates in die Wirtschaft, Errichtung einer privaten Eigentumsordnung, Garantie der Gewerbefreiheit, die Privatisierung staatlicher Unternehmen, die Aufhebung administrativer Preiskontrollen, die Einführung der inländischen Konvertibilität der Währung und die Etablierung eines Arbeits- und Kapitalmarktes.*

⁸⁰⁶ Vgl.: Kok. W: Die Erweiterung der Europäischen Union. Errungenschaften und Herausforderungen. Bericht an die Europäische Kommission, 26. März 2003

⁸⁰⁷ Zu den Beitrittskriterien, vgl. Becker, P.: Wirtschaftliche Kriterien für einen EU-Beitritt der ost- und mitteleuropäischen Staaten, in: Hamkens, Torge und Röttgers Christina (Hrsg.): Reform der EU - Mit oder ohne Mittel- und Osteuropa?, Ergebnisse der ELSA Summer Law School 1995, S.59-65, hier S. 59f, [i.F.z.a: Becker (1995)]; Holtbrügge, D.: Ökonomische Voraussetzungen und Folgen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Osteuropa, Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, Jg. 46, 1996/10, S. 537-547, hier S. 539 [i.F.z.a: Holtbrügge (1996)]; Schlussbestimmungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Kopenhagen 1993

Rechtliche Kriterien

Ferner müssen die MOEL die Fähigkeit besitzen, sich die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele der Politik, Wirtschafts- und Währungsunion zu Eigen zu machen. In diesem Rahmen wird die vollständige Übernahme des „*acquis Communautaire*“ verstanden sowie ein *Einverständnis der MOEL mit den Zielen der EU* - besonders im Hinblick auf die Haltung gegenüber der Wirtschafts- und Währungsunion, auf die Übertragung nationaler Souveränitätsrechte an eine supranationale Organisation, und auf die außenwirtschaftliche Öffnung der nationalen Wirtschaft - verstanden.

Das erste „politische“ Kriterium galt dabei als Vorbedingung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen, während die anderen Kriterien bis zum Zeitpunkt des Beitritts erfüllt sein mussten.

5.6.2 Bewertung der Kriterien aus Sicht Polens

Mit der Formulierung der Kopenhagener Kriterien definierte die EU erstmalig den Schlüssel zur Gemeinschaftstür. Die Beitrittskonditionen „schwarz auf weiß“ halfen den beitrittswilligen MOEL nicht nur bei der „Ausrichtung“ ihrer Transformations- und Reformprozesse, sondern gaben ihnen auch die nötige politisch-wirtschaftliche Motivation diese fortzusetzen und zu festigen. Auch, wenn darin immer noch kein genaues Datum für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen enthalten war, spielten die Kopenhagener Kriterien eine wichtige Rolle in der Heranführung Polens an die EU: Sie drückten das Einverständnis der EU-Mitgliedstaaten mit der eigentlichen Einleitung des Erweiterungsprozesses um die interessierten MOEL.⁸⁰⁸ Polen wartete nicht lang und nutzte bald das von der Gemeinschaft ausgehende Signal: Am 05. April 1994 unterbreitete die Regierung RP der Kommission ihren offiziellen Antrag auf den Beitritt zur EU.⁸⁰⁹

Die in 1993 unilateral von der Europäischen Gemeinschaft formulierten und weit reichenden Kopenhagener Kriterien lösten allerdings gleichzeitig sowohl in der EU, als auch in den Kandidatenländern eine breite politische und akademische Debatte aus, in der die genaue

⁸⁰⁸ Vgl. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej: Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej [Ministerrat RP/Hauptunterhändler Polens: Beitritt Polens zur Europäischen Union], Warszawa, 2001, S. 54 [i.F.z.a: Hauptunterhändler (2001)]

⁸⁰⁹ Siehe dazu ergänzend die Ausführungen des Beitrittskalendariums zum April 1994 im Anhang dieser Arbeit.

Bedeutung, die Verhältnismäßigkeit und die Rationalität der Kriterien diskutiert wurden. Die folgenden Problemstellungen wurden im Verlauf der Diskussion um die Kriterien aus Kopenhagen identifiziert:⁸¹⁰

- Sollen die die Kopenhagener Kriterien als minimale, als *conditio sine qua non* oder als ausreichende Bedingungen für den Beitritt der Kandidatenländer angesehen werden?
- Was bildet die Basis für die Überprüfung der Umsetzung der Kriterien: die aktuelle Situation, vergangenheits- bzw. zukunftsorientierte mittelfristige Trends oder der erwartete Implementierungsfortschritt der Kriterien?
- Was ist die Benchmark für die Minimalumsetzung der Kriterien und konstituiert dieser eine ausreichende Bedingung für eine positive Beurteilung eines Beitrittsgesuches?
- Ist die Union berechtigt, den Kandidatenländern zusätzliche Verpflichtungen aufzubürden nachdem der Beitrittsgesuch eines Landes eine positive Bewertung erfahren hat?
- Bedeutet eine positive Bewertung der Kommission bezüglich der Implementierung der Kriterien einen automatischen Start von Beitrittsverhandlungen?
- Sollte die Kommission bei der genauen Definition der Inhalte einzelner Kriterien mit den Kandidatenländern kooperieren oder sollte die volle Verantwortung dafür bei der Gemeinschaft liegen?
- Wie sollen die Beitrittskriterien mit den Erweiterungen des *acquis* kombiniert und vereinbart werden, vor allem in den Bereichen GASP, Justiz und Haushalt sowie mit der voranschreitenden Umsetzung der politischen und der Wirtschafts- und Währungsunion?

Um den oben dargestellten Unklarheiten zu begegnen wurden mehrere Maßnahmen unternommen, von denen das Hauptziel die Formulierung von klaren Vorbeitrittsprozeduren war, die von den Kandidatenländern befolgt werden müssten. Im Dezember 1994 nahm der Rat von Essen die sog. Vorbeitrittsstrategie (auch Heranführungsstrategie genannt) an. In 1995 wurde zusätzlich von der Kommission ein Weißbuch formuliert, dass die MOEL bei ihren Anpassungen an die Rechtsvorschriften der EU begleiten sollte. Die Ausführungen der Kap. 5.7 und 5.8 stellen die von der Kommission verfasste *Heranführungsstrategie von Essen* (1994) sowie das *Weißbuch von Nizza* (1995) vor.

⁸¹⁰ Vgl. Zielińska-Głębocka, A.: The Challenge of Eastwards Enlargement After the Treaty of Amsterdam. Viewed from the EU and Poland, in: Yearbook of Polish European Studies, Vol. 2/1998, Warsaw University Centre for Europe, Warsaw 1998, S. 120f [i.F.z.a: Zielińska-Głębocka (1998)]

5.7 Die Heranführungsstrategie der EU – EU-Gipfel von Essen 1994

Anlässlich des EU-Gipfeltreffens in Essen am 09.-10. Dezember 1994 bekräftigte der Europäische Rat in der Schlussakte die Schlussfolgerungen der Räte in Kopenhagen und Korfu, in deklariert wurde, dass die MOEL Mitglieder der EU werden können, sobald sie die dafür entsprechenden Voraussetzungen erfüllt haben.⁸¹¹ Zusätzlich drückte der Rat seine Überzeugung aus, dass die Heranführung der Staaten Mittel- und Osteuropas an die EU und die WEU einen Beitrag zur Sicherheit und zur Stabilität in Europa leisten würde.⁸¹² In diesem Lichte beschloss der Rat, dem Prozess der weiteren Heranführung der assoziierten Staaten MOE zusätzliche Dynamik und Qualität zu verleihen und nahm die *Strategie zur Vorbereitung des Beitritts der assoziierten MOEL*⁸¹³ (auch Vorbeitrittsstrategie genannt) an.

Das Dokument wurde vorrangig von der Europäischen Kommission vorbereitet, die im Verlauf des Jahres 1994 nachfolgende Versionen der Strategie vorgestellt und den einzelnen Mitgliedsländern zur Diskussion und Bewertung unterbreitet hatte. Polen hatte ihre Postulate bezüglich Inhaltsgestaltung der Strategie der deutschen Ratspräsidentschaft,⁸¹⁴ der Europäischen Kommission und später, in Form eines Dokumentes des Außenministeriums vom 02. August 1994,⁸¹⁵ allen Mitgliedsländern mitgeteilt. Ferner wurden die polnischen Erwartungen an die Strategie im Rahmen der jeweiligen Treffen der Assoziierungsräte und -komitees vorgestellt.

⁸¹¹ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Essen): 9. und 10. Dezember 1994, einsehbar unter: http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

⁸¹² Vgl. ebenda

⁸¹³ Vgl. Europäischer Rat: Bericht des Rates an den Europäischen Rat (Essen) über die Strategie zur Vorbereitung des Beitritts der assoziierten MOEL, Anhang IV, in: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Essen): 9. und 10. Dezember 1994, unter: http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm [EP (1994)]

⁸¹⁴ Die deutsche Ratspräsidentschaft war maßgeblich an den Vorbereitungen der Heranführungsstrategie beteiligt. Es war der deutschen Ratspräsidentschaft offiziell erklärtes Ziel, die Integration der MOEL in die EU verstärkt voranzutreiben, vgl. Ziele und Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft im Rat der Europäischen Union, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, „Bulletin“ Nr. 61 vom 24.06.1994, S. 1-2.

⁸¹⁵ Vgl. UKIE/ Ministerstwo Spraw Zagranicznych Außenministerium RP: Oczekiwania Polski dotyczące przyspieszenia integracji z Unią Europejską [UKIE/ Außenministerium RP: Erwartungen Polens bezüglich der Beschleunigung der Integration mit der EU], in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 3/ 1995, S. 44-48, Das Dokument der Regierung der RP vom 02. August 1994 wurde der deutschen Ratspräsidentschaft sowie allen Regierungen der Mitgliedsländer überreicht. Im Internet einsehbar auf der Internetseite des UKIE unter: <http://www2.ukie.gov.pl/mie.nsf/m?Open&Collapse=1>

Der Zweck der Strategie war es, den assoziierten MOEL einen Operationsplan und somit eine Hilfe bei der Vorbereitung auf den EU-Beitritt zu geben. Dabei stand die Vorbereitung auf die *Integration in den Binnenmarkt* im Mittelpunkt und wurde als das Schlüsselement zur Verringerung des (wirtschaftlichen) „Abstandes“ zwischen der EU und den MOEL angesehen.⁸¹⁶ Die Einbindung der MOEL in den Binnenmarkt sollte durch die stufenweise Übernahme des politischen und wirtschaftlichen *acquis communautaire* und somit durch die Schaffung eines immer stärker vereinheitlichten Gebiets erreicht werden.⁸¹⁷ Zur Abstützung der Strategie sah der Rat Maßnahmen zur Förderung der Integration über die Entwicklung der Infrastruktur, die Zusammenarbeit im Rahmen der Transeuropäischen Netze⁸¹⁸, die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen, die Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie in den Bereichen „Umwelt“, „Bildung“, „Justiz und Inneres“ sowie im Kultursektor. Im Folgenden werden die Richtlinien der Heranführungsstrategie für die Bereiche Landwirtschaft, Umwelt und Freizügigkeit erörtert.

5.7.1 Bestimmungen der Heranführungsstrategie zum Bereich

„Landwirtschaft“⁸¹⁹

Die Heranführungsstrategie erkennt die Bedeutung des Landwirtschafts- und Lebensmittel-sektors in den MOEL an und sichert eine Prüfung jener Auswirkungen, die die von der EU subventionierten Ausfuhren auf diese Sektoren in den assoziierten Ländern haben. Um negative Auswirkungen der EU-Agrarexporte auf die MOEL zu minimieren, soll in diesem Rahmen bei der Festsetzung der Erstattungen den Preisniveauunterschieden zwischen der EU einerseits und den MOEL andererseits Rechnung getragen werden. Angesichts der nur teilweisen Nutzung der den MOEL im Europa-Abkommen eröffneten Zollkontingente wurde die Kommission ersucht, im ersten Halbjahr 1995 darzulegen, welche Ursachen dafür verantwortlich sind und wie die Kontingente besser in Anspruch genommen werden könnten.

⁸¹⁶ Vgl. Weißbuch (1995), Einführung

⁸¹⁷ Vgl. Europäisches Parlament (Hrsg.): Hintergrundaufzeichnung über die Beziehungen der EU und den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas vom 25.2.1997, S. 7, [i.F.z.a: EP (1997)]

⁸¹⁸ Transeuropäische Netze (TEN) in den Bereichen Verkehr, Energie, Telekommunikation sollen in den Mitgliedstaaten harmonisiert, verbunden und ausgebaut werden, um den Verkehr von Waren und Personen zu ermöglichen und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu festigen. Besondere Bedeutung erlangen die TEN in Verbindung mit der Osterweiterung der EU um die MOEL. Ausführlich zu TEN vgl. Europäische Kommission: Zentraler Dokumentationservice und Online-Glossar „SCADPlus“: Transeuropäische Netze: Einleitung unter www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/106019.htm

⁸¹⁹ Vgl. EP (1994), Anhang IV [Abschnitt IV „Landwirtschaft“], unter: http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

Für die zweite Hälfte des Jahres 1995 wurde die Kommission ersucht, Vorschläge für Programme und Vorgehensweisen zur Vertiefung und weiteren Entwicklung der Beziehungen im Bereich der Landwirtschaft zwischen der EU und den assoziierten Ländern im Hinblick auf den künftigen EU-Beitritt dieser Länder vorzulegen.

Die EU-Erweiterung des Jahres 1995 und die Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT machten eine unverzügliche inhaltlich-förmliche Anpassung der Assoziierungsabkommen notwendig. Wie weiter oben erwähnt, sollte das EA im Rahmen eines Zusatzprotokolls angepasst werden. Bis zu dessen Ausformulierung und Unterschrift schlug der Rat erst einmal jährliche Maßnahmen rein technischer Art vor, um eine zeitliche Umsetzungslücke zu überbrücken.

5.7.2 Bestimmungen der Heranführungsstrategie zum Bereich „Umwelt“⁸²⁰

Die Heranführungsstrategie erkannte die lebenswichtige Bedeutung von Umweltfragen für ganz Europa an und betonte, dass Umweltprobleme grenzüberschreitend seien und nur in einer engen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene angegangen werden könnten. Es wurde in diesem Lichte betont, dass die mit den Umweltministern der assoziierten Länder am 05. Oktober 1994 in Luxemburg festgesetzten Ziele unbedingt erreicht werden müssten. Zum einen sollte die Verfolgung der Luxemburger Empfehlungen im Rahmen der Integration von Umweltschutzanforderungen in die nationale und europäische Verkehrspolitik sichergestellt werden. Zum anderen und nicht nur diesbezüglich schlug die Strategie den assoziierten Ländern vor, mit der *Europäischen Umweltagentur* eng zusammenzuarbeiten und ihr künftig beizutreten. Im Rahmen des *strukturierten Dialogs* forderte die Strategie einen intensiven Informationsaustausch⁸²¹ zu den Taktiken für eine nachhaltige Entwicklung, zur Integration der Umwelanforderungen in andere Politiken, zur Gesetzgebung auf EU- und nationaler Ebene sowie zu den Initiativen in anderen internationalen Gremien.

⁸²⁰ Vgl. EP (1994), Anhang IV [Abschnitt VIII „Umwelt“], unter:
http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

⁸²¹ im Rahmen der strukturierten Dialogs

Es wurde ferner die Bedeutung des Prozesses „Umwelt für Europa“⁸²² unterstrichen. Die Heranführungsstrategie verpflichtete die EU, bei der Vorbereitung der Konferenz in Sofia im Jahre 1995 und der ECE-Konferenz über Verkehr und Umwelt im Jahre 1996 mitzuarbeiten. Damit sollte sichergestellt werden, dass dort ein im Sinne der auf der Ministertagung vom 5. Oktober festgelegten Schlussfolgerungen positives Ergebnis erzielt werden würde. Wollte man die Herstellung der Konvergenz der Umweltpolitiken und die Angleichung von Umweltvorschriften gewährleisten und strukturieren, so die Strategie, musste dafür ein die Prioritäten vorgebendes Programm erstellt werden.

Weiteres Ziel, das durch die Heranführungsstrategie vorgegeben wurde, war die schnellstmögliche Ratifizierung und Umsetzung der *VN-Klimarahmenkonvention*⁸²³ zur Stabilisierung, Beschränkung und Verringerung der CO₂-Emissionen. Durch enge Zusam-

⁸²² Im Rahmen des Prozesses „Umwelt für Europa“ finden seit 1991 regelmäßige europäische Umweltministerkonferenzen zur Gestaltung der pan-europäischen Zusammenarbeit und mit den breit gesteckten Zielvorgaben der Umweltverbesserung in der europäischen Region und der Harmonisierung der Umweltpolitik statt. Insbesondere sollten nach dem Fall des Kommunismus Umweltprobleme in den osteuropäischen Ländern sowie der früheren Sowjetunion gelöst werden. Seit 1991 fanden vier Ministerkonferenzen statt: in Dobris (Tschechische Republik (1991), in Luzern, Schweiz (1993), in Sofia, Bulgarien (1995) und in Aarhus, Dänemark (1998). Zu den Protokollen der Ministerkonferenzen vgl. die Internetseite des United Nations Economic Commission for Europe Environment and Human Settlements Division <http://www.unece.org/env/wgso/fromdobtokyiv.htm>. Der Umwelt für Europa- Prozess ist für die Entwicklung des Umweltschutzes in Mittel- und Osteuropa (MOE), Südosteuropa (SOE), der Russische Föderation, der Ukraine sowie ausgewählter Staaten der Kaukasusregion und Zentralasiens von zentraler Bedeutung. Der Prozess stützt sich auf drei institutionelle Standbeine: die **EAP-Task-Force** (Environmental Action Programme - Umweltaktionsprogramm), mit Sitz bei der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) und beim Regional Environment Centre (REC) in Szentendre (Ungarn), mit der Aufgabe der Umsetzung des Umweltaktionsprogramms für die Region. Das **CEP** (Committee on Environmental Policy – Komitee für Umweltpolitik), das innerhalb der United Nations Economic Commission for Europe (UN- ECE) angesiedelt ist, und sich der Umsetzung des „Umweltprogramms für Europa“ widmet. Dieses Programm zeichnet den langfristigen Kurs Europas zum Schutz seiner Umwelt auf. Das **PPC** (Project Preparation Committee – Projektvorbereitungskomitee) mit Sitz bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), das Umweltinvestitionen in der Region vorbereitet und koordiniert. Im Ausschuss sind die wichtigsten Geberstaaten und internationale Finanzinstitutionen, wie Weltbank, EBRD, Europäische Investitionsbank (EIB), Nordische Investmentbank (NIB), Nordische Finanzkooperation (NEFCO), vertreten. Ausführlich zum Prozess „Umwelt für Europa“ vgl. die Internetseite des deutschen Umweltbundesamtes unter: <http://www.umweltbundesamt.de/ius/umwelt.htm> sowie des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landwirtschaft der Schweiz, unter: http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_internat/europa/ufe/

⁸²³ Die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) wurde auf dem Weltgipfel für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro angenommen und seither von den meisten Staaten der Welt ratifiziert. Sie ist seit 1994 in Kraft. Die Konvention identifiziert den Klimawandel als ernsthaftes Problem und verpflichtet die Staatengemeinschaft, ihm entgegenzuwirken. Das Sekretariat der Klimarahmenkonvention hat seinen Sitz in Bonn. Das wichtigste Gremium der Klimarahmenkonvention sind die Vertragstaatenkonferenzen (Conference of the Parties, COP), die einmal jährlich tagen. Sie entscheiden darüber, durch welche Maßnahmen die Vertragstaaten ihre Klimaschutzziele erreichen sollen. Die erste Vertragstaatenkonferenz (COP-1) fand 1995 in Berlin statt. Es folgten 1996 Genf (COP-2), 1997 Kyoto (COP-3), 1998 Buenos Aires (COP-4), 1999 Bonn (COP-5), 2000 Den Haag (COP-6), 2001 Bonn (COP-6bis) als Fortsetzung der in Den Haag unterbrochenen Konferenz, 2001 Marrakesch (COP-7), 2002 Neu Delhi (COP-8) und 2003 Mailand (COP-9). Die nächste Vertragsstaatenkonferenz findet Ende 2004 in Buenos Aires (COP-10) statt, Ausführlich zur Klimarahmenkonvention vgl. die Internetseite des auswärtigen Amtes der BRD unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/umweltpolitik/klima.html>

menarbeit sollte bereits auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz im Jahre 1995 in Berlin ermöglicht werden, dass die in der Konvention eingegangenen Verpflichtungen weiterentwickelt werden könnten.

Als die Berücksichtigung der Umweltbelange in der Heranführungsstrategie unterstützendes Instrument wurde das PHARE-Programm bestimmt. Die EU verpflichtete sich in diesem Rahmen, sonstige Geber und die internationalen Finanzierungsinstitutionen zu ermutigen, das Programm zu unterstützen.

5.7.3 Bestimmungen der Heranführungsstrategie zum Bereich „Freizügigkeit“⁸²⁴

Die Beschreibung der Heranführungsstrategie enthält keine explizit auf die Umsetzung der Freizügigkeit gerichteten Vorgaben. Es wird lediglich auf die nötigen Vorarbeiten zur Ausdehnung des Binnenmarktes aufmerksam gemacht, die einen komplexen Prozess der Annäherung von Rechtsvorschriften, Normen und Standards mit sich bringt. Die Strategie gab hier sowohl kurzfristige, als auch mittelfristige Maßnahmen vor, die zur Umsetzung der vier Freiheiten des Binnenmarktes bis zum EU-Beitritt der MOEL beitragen sollten. Die Kommission wurde ferner aufgefordert, die einschlägigen Fortschritte in den verschiedenen Sektoren zu ermitteln und in einem *Weißbuch* festzuhalten, um auf dieser Basis konkrete Verfahren für die Zusammenarbeit der EU mit den MOEL bei der Schaffung der Voraussetzungen für die Errichtung eines einheitlichen Marktes vorzuschlagen. Die Europa-Abkommen sollten dabei weitestgehend genutzt werden. Das Weißbuch sollte einen Leitfaden für die Vorbereitung auf den Beitritt darstellen und vom Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juni 1995 geprüft werden.

Weitere Akzente für Bestimmungen, die indirekt mit der Vorbereitung der Umsetzung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu tun hatten, sind im Abschnitt VII („Inneres und Justiz“) der Heranführungsstrategie erkennbar. Dort wurde neben der Bekämpfung von Kriminalität auch die Förderung der Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl und Einwanderung gefordert und zwar insbesondere durch die Herstellung von Verbindungen zwischen den assoziierten Ländern auf der einen und CIREA sowie CIREFI (den Informations-, Reflexions- und Austauschzentren für Asyl- und Einwanderungsfragen) auf der anderen Seite.

⁸²⁴ Vgl. EP (1994), Anhang IV [Abschnitt III „Vorarbeiten zur Ausdehnung des Binnenmarktes“ sowie Abschnitt VII „Inneres und Justiz“], unter: http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

5.7.4 Umsetzung der Heranführungsstrategie

Zur Umsetzung der im Rahmen der Beitrittsvorbereitungsstrategie vorgegebenen Ziele wurden verschiedene Instrumente definiert. Die zwei wichtigsten existierten bereits vor der Ausarbeitung und Annahme der Strategie selbst. Es war das *Europa-Abkommen* und die *strukturierten Beziehungen* (Politischer Dialog) zwischen den assoziierten Ländern auf der einen und den EU-Institutionen auf der anderen Seite. Besonders die Vertiefung und Aufstockung des aus dem Europa-Abkommen bereits bekannten *Politischen Dialogs*, machte die Heranführungsstrategie zu der bis dato intensivsten Form von Zusammenarbeit der EU mit den assoziierten Ländern. Dem Auf- und Ausbau *strukturierter Beziehungen* kam bei der Umsetzung der Strategie eine zentrale Bedeutung zu, denn damit wurde den assoziierten Ländern ermöglicht, bei der Erörterung von Fragen von beiderseitigem Interesse eine aktive Rolle zu übernehmen.

Es sind daher Gemeinschaftsbereiche mit transeuropäischer Dimension, die der strukturierte Dialog umfasst. Darunter fallen beispielsweise die Bereiche „Landwirtschaft“, „Umwelt“ sowie „Justiz und Inneres“, worunter auch Fragen zur *Freizügigkeit* besprochen wurden. Neben den im Rahmen des Europa-Abkommens vereinbarten Tagungen der einzelnen *Assoziierungsräte* sah die Heranführungsstrategie im Zuge der Vertiefung des *strukturierten Dialogs* folgende zusätzliche Treffen zu Themen von gemeinsamen Interesse vor:

Abb. 16: Treffen im Zuge des „Strukturierten Dialogs“ im Rahmen der Heranführungsstrategie

Ebene	Häufigkeit der Treffen
Staats- und Regierungschefs	einmal im Jahr am Rande des Europ. Rates
Außenminister	halbjährliches Treffen zur Erörterung der gesamten Breite der Beziehungen zu den assoziierten Staaten, insbesondere des Standes und der Perspektiven des Heranführungsprozesses
Treffen der Minister mit Zuständigkeit für die Binnenmarktentwicklung, insbesondere Finanz-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsminister	Treffen einmal im Jahr
Verkehrs-, Telekommunikations-, Forschungs- und Umweltminister	Treffen einmal im Jahr
Justiz- und/ oder Inneres	halbjährlich ein Treffen
Kultur und Bildung	jährlich ein Treffen

Quelle: Bericht des Rates an den Europäischen Rat (Essen) Dezember 1994

Die Umsetzung der Ziele der Heranführungsstrategie in den MOEL wurde durch *EU-Förder- und Heranführungsprogramme* unterstützt. In diesem Rahmen wurde das PHARE-Programm entsprechend der beschlossenen Strategie und ihrer Ziele mit Mitteln innerhalb eines mehrjährigen Finanzrahmens ausgestattet.⁸²⁵ Die Strategie sah die Aufgabe des PHARE-Programms in der Förderung der Annäherung von Gesetzen und Normen und des wirtschaftlichen Reformprozesses sowie in der Entwicklung einer angemessenen Infrastruktur. Während der Heranführungsstrategie konnten 25% der PHARE-Mittel für die Unterstützung des Ausbaus der Infrastruktur in den MOEL verwendet werden, womit die auf dem Kopenhagener Gipfel vereinbarte Grenze von 15% angehoben wurde.⁸²⁶

5.7.5 Bedeutung der Heranführungsstrategie für Polen

Das Amt des *Komitees für Europäische Integration* (UKIE) in Warschau hatte ausführlich zur Bedeutung der Heranführungsstrategie aus polnischer Sicht Stellung genommen.⁸²⁷ Darin wird einerseits anerkannt, dass die Strategie eine Erweiterung und nötige Konkretisierung der Kopenhagener Beschlüsse darstellt. Sie wird als ein *neuer Impuls* und als der Beginn von Konzeptionsarbeiten für die künftige, sich in der nahen aber noch nicht näher bestimmten Zukunft abzeichnende Erweiterung der EU um die Staaten MOE bezeichnet. Das Komitee für Europäische Integration lobte vor allem die deutsche Ratspräsidentschaft, unter der die Vorbereitungsarbeiten zur Strategie am zügigsten verliefen.⁸²⁸

Andererseits wies das Komitee in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Erwartungen Polens an die Heranführungsstrategie weitaus größer und breiter angelegt waren, als die Inhalte und Reichweite der Strategie in ihrer Endversion tatsächlich waren. Dies führte das KIE vor allem auf die Tatsache zurück, dass aus den nacheinander folgenden Arbeitsversionen der Strategie nach und nach Inhalte und Details herausgenommen wurden, die nicht von allen Mitgliedsländern getragen wurden, womit die Liste der Zugeständnisse

⁸²⁵ Vgl. Kap. 5.10.2 dieser Arbeit über die Finanzhilfen der EU an die MOEL

⁸²⁶ Vgl. EP (1994), Abschnitt XI. Finanzielle Zusammenarbeit

⁸²⁷ Vgl. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): Znaczenie „Strategii Integracji”, przyjętej podczas spotkania Rady Europejskiej w Essen, [Amt des Komitees für Europäische Integration (UKIE): Die Bedeutung der Integrationsstrategie von Essen] in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 1/ 1995, S. 12-14 [i.F.z.a: UKIE (1995)]

⁸²⁸ Es war der deutschen Ratspräsidentschaft offiziell erklärtes Ziel, die Integration der MOEL in die EU verstärkt voranzutreiben, vgl. Ziele und Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft im Rat der Europäischen Union, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, „Bulletin“ Nr. 61 vom 24.06.1994, S. 1-2

kontinuierlich schrumpfte. Das Dokument berühre zwar viele Hauptprobleme, die einer Vollintegration der assoziierten Länder im Wege stünden, es definiere aber noch nicht einen breiten und eindeuten Pfad, den diese Länder zur Mitgliedschaft einschlagen könnten, so das Komitee. Besonders bemängelt wurden folgende Punkte:

- **Nichterfüllung polnischer Postulate zur zeitlichen Planung des EU-Beitritts:** Das UKIE kritisierte das Schweigen der Strategie zum genauen *Beitrittskalender* und vor allem zum Datum für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Polen. Die Strategie weise auf die Notwendigkeit der Vorbereitung auf die Übernahme von Pflichten, die aus der Mitgliedschaft erwachsen, gebe somit Bedingungen vor, definiere allerdings nicht, ob ihre volle Erfüllung ausreichend für eine Erweiterung sein wird.
- **Nichterfüllung polnischer Postulate im Bereich „Strukturierter Dialog“:** Das UKIE bemängelte, dass der politische Dialog nicht die direkte Teilnahme Polens in den Gremien der Union vorsah, womit – im Gegensatz zu den polnischen Wünschen – Polen nicht die Möglichkeit der Einflussnahme auf das Fällen von Entscheidungen gewährt wurde. Die assoziierten Länder, so auch Polen, würden somit lediglich über Entscheidungen *informiert*. Bezüglich vieler wichtiger Fragen werde mit den assoziierten Ländern zwar auf höchster Ebene, doch nur *am Rande* der EU-Gipfel diskutiert.

Das UKIE wies ferner darauf hin, dass der Prozess der Angleichung Polens an die Erfordernisse des *acquis* noch beschleunigt werden könnte, wenn im Laufe der Implementierung des Besitzstandes in Polen auch die graduelle Anwendung der *vier Freiheiten* des Binnenmarktes zwischen Polen und der Union erleichtert würde. Damit war vor allem die Öffnung der EU-Märkte für polnische Produkte, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmer gemeint. Die Einführung der vier Freiheiten, so das Komitee, würde die Kompensation der Kosten erlauben, die mit der Annahme der EU-Rechtsvorschriften und der hohen EU-Anforderungen im Bereich der Standards verbunden sind.⁸²⁹

Im Rahmen der Strategie beauftragte der Europäische Rat die Kommission, *Jahresberichte* über die Fortschritte der MOEL bei der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft (Implementierung der beschlossenen Heranführungsstrategie) abzufassen sowie eine *Analyse* der Auswirkungen der Osterweiterung im Kontext der gegenwärtigen Politiken der Union und deren Weiterentwicklung vorzulegen. Ferner und wie weiter oben bereits erwähnt, wurde die Kommission beauftragt, noch vor der nächsten Ratstagung, ein Weißbuch zu den Leitlinien

⁸²⁹ Zu den Kosten der Angleichung siehe das Kap. 7 dieser Arbeit.

der Heranführungsstrategie zu erstellen. Das Weißbuch sollte auf Konsultationen mit den assoziierten Ländern beruhen und einen Leitfaden für die Angleichungsprozesse der Rechtsvorschriften in den einzelnen MOEL an die Rechtsvorschriften der Union darstellen.⁸³⁰ Im Folgenden wird das in *Cannes* 1995 vorgelegte Weißbuch vorgestellt, wobei besonders auf die Leitlinien und Inhalte für die Bereiche Landwirtschaft, Umwelt und Freizügigkeit eingegangen wird.

5.8 Das „Weißbuch von Cannes“ Europäischer Rat von Cannes 1995

Die Leitlinien zur Schaffung der Voraussetzungen für die Teilnahme der MOEL am EU-Binnenmarkt wurden von der Europäischen Kommission in einem *Weißbuch*⁸³¹ zusammengefasst, das auf dem Rats-Gipfel von Cannes im Juni 1995 verabschiedet wurde. Das Weißbuch mit dem Namen „*Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union*“ galt als Richtschnur bei der Anpassung der Rechtsvorschriften der MOEL an die Rechtsvorschriften der Union, zu denen insbesondere die Regelungen für den freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr zählen.⁸³²

Das Weißbuch wurde zum einen in Absprache mit den MOEL erstellt. Zum anderen drückte das Dokument die konsensuale Position und Vorstellung aller EU-Mitglieder zur Erweiterung aus, die sowohl die skeptischen Meinungen, als auch die einer zügigen Erweiterung gegenüber positiv eingestellten Stimmen in der Union vereinen musste. Wie schon im Falle der in Essen 1994 angenommenen Heranführungsstrategie bedeutete dies, dass für die Darstellungen die goldene Mitte gefunden werden musste. Da es sich um ein Kompromiss handelte, mussten zwangsläufig die Erwartungen der meisten MOEL bezüglich der Definition eines genauen Erweiterungskalendariums, das auch das Datum für den Beginn der Beitrittsverhandlungen enthalten würde, enttäuscht werden.

⁸³⁰ Vgl. EP (1994), Anhang IV [Mittelfristige Maßnahmen], unter: <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=54767&from=&LANG=9>

⁸³¹ Vgl. Europäische Kommission: KOM(95) 163, 10.05.1995 - Weißbuch - Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Band I und II [Annexe], [i.F.z.a: Weißbuch (1995)] einsehbar auf der Internetseite der Europäischen Kommission, unter: http://europa.eu.int/comm/off/white/index_de.htm

⁸³² Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (Hrsg.): Die Beziehungen der EU zu den Reformländern Mittel- und Osteuropas - Stand und Perspektiven, Januar 1996, S. 13, [i.F.z.a: BDI (1996)]

Das Weißbuch bestand aus zwei Teilen. Neben der Vorstellung grundlegender Elemente des Binnenmarktes, stellte der erste Teil auch eine politische Einleitung zu den Hintergründen und Zusammenhängen der für die Binnenmarktintegration notwendiger Anpassungen dar. Auch skizzierte der Teil I des Weißbuchs Vorgehensweisen, wie die Integrationsziele erreicht werden könnten.

Der zweite und mit dem Namen „Annex“ versehene Teil war eine detaillierte Präsentation der EU-Gesetzgebung des Gemeinsamen Binnenmarktes. Die Rechtsakte wurden dort in 23 Sektoren unterteilt und mit Berücksichtigung der Ziele und des Zweckes ihrer Einführung sowie der für ihre effektive Anwendung und Exekution nötigen Administrationsstruktur dargestellt.

Ferner schlug der Annex den Kandidatenländern eine Reihenfolge der Annäherungsschritte in den einzelnen Sektoren vor, indem sog. *Dringlichkeitsstufen*⁸³³ vorgeschlagen wurden. Allerdings betonte das Weißbuch gleichzeitig, dass jedes Kandidatenland über die angebrachte Reihenfolge der Übernahme und Implementierung der Rechtsvorschriften seine eigenen Prioritäten und Zeitpläne definieren müsse. Diese sollte jedes Kandidatenland in Abhängigkeit von seinen eigenen ökonomischen, sozialen, und politischen Realitäten sowie den bereits erzielten Ergebnissen der Anpassungsarbeit ausrichten.⁸³⁴

Diese Bewegungsfreiheit in der Implementierung der Annäherung änderte allerdings nichts an der Tatsache, dass alle Teile des Gemeinschaftsrechts gleich wichtig angesehen wurden und der Beitritt zur Union nur durch Übernahme des *gesamten* Gemeinschaftsrechts erreicht werden konnte.⁸³⁵ Als Anhaltspunkte bei der Planung ihrer Strategie für die schrittweise Übernahme des Gemeinschaftsrechts sollten den assoziierten Staaten folgende Elemente des Annex dienen, die jeweils bereichsspezifisch und für alle Integrationssektoren formuliert wurden.⁸³⁶

⁸³³ Maßnahmen der Stufe I (höchste Priorität) und Maßnahmen der Stufe II (zweite Priorität), vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. VIII

⁸³⁴ Vgl. Weißbuch (1995), Band II [Annexe], S. VIII f

⁸³⁵ Vgl. ebenda, S. VII

⁸³⁶ Vgl. ebenda, S. VI

- 1) Eine *allgemeine Einführung* in jedes Rechtsgebiet, in der die fundamentale Zielsetzung und Methodik des Gemeinschaftsrechts in dem betreffenden Bereich beschrieben werden
- 2) Eine *Zusammenfassung der notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung des betreffenden Rechtsinstruments* der Gemeinschaft einschließlich der Rechts- und Verwaltungsstrukturen⁸³⁷
- 3) Eine *Beschreibung der zentralen Maßnahmen und Empfehlungen für die zeitliche Abfolge der Angleichungsschritte in jedem Rechtsgebiet*, um die begrenzten Ressourcen konzentriert da einzusetzen, wo sie den größten Beitrag zum Prozess der Rechtsannäherung leisten werden.

Die folgenden Ausführungen behandeln die drei Elemente des Weißbuchs zu den Bereichen *Landwirtschaft, Umwelt und Freizügigkeit*. Dabei werden beispielhaft Maßnahmen verschiedener Dringlichkeitsstufen und die Voraussetzungen für ihre Anwendung dargestellt.

5.8.1 Bestimmungen des Weißbuchs zum Bereich „Landwirtschaft“

Die Ausführungen des Weißbuchs zur Landwirtschaft behandeln an die 1000 sich auf den freien Warenverkehr beziehenden Maßnahmen, von denen 200 als Schlüsselmaßnahmen (Maßnahmen der Stufe I) gelten. Diese werden in zwei Gruppen unterteilt:

1) Veterinärwesen, Pflanzengesundheit und Tierernährung

Kontrolltätigkeiten in den Bereichen Tierhaltung und Pflanzenbau sowie Erzeugung und Verarbeitung tierischer und pflanzlicher Erzeugnisse zum Schutze des Verbrauchers, der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Pflanzengesundheit. Die Gewährleistung dieser Ziele – und hier sind Anpassungstätigkeiten der assoziierten Länder nötig – werden durch gemeinsame Vorschriften über den Verkehr mit lebenden Tieren, Fleisch, und Fleischerzeugnissen, Obst, Gemüse und Pflanzen sichergestellt.

⁸³⁷ Bei der Übernahme der Binnenmarktvorschriften bestand die Hauptaufgabe der Kandidatenländer nach Meinung der Kommission vor allem in der Anpassung ihres Verwaltungsapparates und ihrer gesellschaftlichen Verhältnisse an die Rahmenbedingungen, die notwendig sind, wenn die Rechtsvorschriften tatsächlich greifen sollen. Es ist somit nicht nur die *technische*, sondern vor allem auch die *praktische* Anpassung der eigenen Gesetzgebung an die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft. Die Kommission rechnete hierbei in manchen Bereichen mit relativ langwierigen und schwierigen Prozessen, die fundamentale Veränderungen der Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltungs- und Gerichtssysteme wie auch in dem aufstrebenden Privatsektor der assoziierten Länder erfordern werden. Im Rahmen von bereichsspezifisch gestalteten Darstellungen und Analysen sollte das Weißbuch den Kandidatenländern ein Grundverständnis über die Strukturen zu geben, von denen die effektive Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Integrationsbereichen abhängt.

2) Agrarmarktbezogene Maßnahmen

Maßnahmen, mit denen gemeinsame Qualitätsstandards und Kennzeichnungsvorschriften eingehalten werden.

Bei der Umsetzung der Schlüsselmaßnahmen handelt es sich sowohl um die technische als auch um die praktische Angleichung der Gesetzgebung in den Kandidatenländern an die Rechtsvorschriften der Union. Die Darstellung und Erörterung *aller* Maßnahmen für die jeweiligen Bereiche der Landwirtschaft würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Mit jeweils einem Beispiel für eine Schlüsselmaßnahme pro Rechtsgebiet (Maßnahmengruppe) soll somit lediglich eine Vorstellung von solchen Regelungen gegeben werden. Dabei wird auf die von der Kommission als besonders wichtig eingestufte Anpassungsleistung - die Schaffung von organisatorischen und administrativen Bedingungen, welche die Voraussetzung dafür bilden, dass die vorher erfolgte technische Anpassung der Rechtsvorschriften auch praktisch umgesetzt und implementiert werden kann – eingegangen.

Ad 1) Maßnahmen im Veterinärwesen, in der Pflanzengesundheit und Tierernährung

Im Bereich der Rechtsvorschriften für Veterinärwesen, Pflanzengesundheit und Tierernährung wird auf den Aufbau eines geschulten Verwaltungsapparates aufmerksam gemacht, der imstande wäre, staatliche Befugnisse einheitlich wahrzunehmen. Dies erfordert insbesondere:⁸³⁸

- dokumentierten Aufbau der jeweils zuständigen Behörde(n), die Befehlskette, deren Befugnisse, Schulung und Know-how, ihre Funktionsweise und die verfügbaren Mittel;
- Rechtsvorschriften und Befugnisse, Normen, Verfahren sowie etablierte Programme zur Seuchenbekämpfung und -tilgung sowie zur Durchführung von Dringlichkeitsmaßnahmen und zur Sicherstellung der Erfüllung der Anforderungen;
- Leistungsfähigkeit der jeweils zuständigen Behörde hinsichtlich der Kontrollprogramme und gebotenen Sicherheiten.

Das Weißbuch weist darauf hin, dass es sich nach technischen Besprechungen mit den MOEL und nach Kontrollbesuchen gezeigt hat, dass die assoziierten Länder noch enorme Anpassungsleistungen vollbringen müssen, für deren Bewältigung sie sowohl finanzielle als

⁸³⁸ Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 88f

auch technische Hilfe der Union brauchen werden. Dies betrifft vor allem Unterstützung beim Aufbau von Verwaltungsstrukturen und technische Beratungsleistungen. Beispiele für noch umzusetzende Aufbauprojekte waren beispielsweise im Bereich der *Pflanzengesundheit* die Schaffung von Saatgutertifizierungs- und –anerkenntnisbehörden, amtlichen Pflanzenschutzorganisationen, Zulassungs- und –Überwachungsbehörden für Pflanzenschutzmittel und Futtermittel sowie eines Sortenschutzwesens. Die Kommission wies ferner darauf hin, dass nicht auf Handelskontrollen mit den Kandidatenländern verzichtet werden kann, solange nicht all diese Institutionen eingerichtet sind.⁸³⁹

Beispiel für eine Maßnahme der Stufe I

Als Beispielbereich für eine Schlüsselmaßnahme im Veterinärwesen, in der Pflanzengesundheit und Tierernährung sei hier der Unterpunkt „Handel mit lebenden Tieren, Sperma, Eizellen und Embryonen“ des Rechtsbereichs „Veterinärvorschriften“ ausgewählt. Als Beispiel für eine dort geltende Schlüsselmaßnahme⁸⁴⁰ sei die Richtlinie 64/432/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen angeführt.

Die erwähnte Richtlinie ist eine der Rechtsvorschriften, die der Verschleppung und Entstehung von Tierseuchen vorbeugen soll. Das Weißbuch beschreibt wie eine Harmonisierung der Tiergesundheitsvorschriften in einem schrankenlosen Markt erreicht werden kann, indem einheitlicher Tiergesundheitsstati gemeinsam definiert und an Betriebe mit internationaler Handelstätigkeit zuerkannt werden.

Voraussetzung für die praktische Anwendung der Rechtsvorschriften in den MOEL ist die Existenz einer Behördenstruktur, die gewährleistet, dass die erforderlichen Kontrollen durchgeführt werden und die in den vorgeschriebenen Veterinärbescheinigungen festgelegten Garantieforderungen erfüllt sind. Das Weißbuch verlangte neben der rein technischen Übernahme der Rechtsvorschriften ferner die Einrichtung eines nationalen tierärztlichen Überwachungsdienstes mit ausreichendem und geschultem Personal zur *Durchsetzung* der

⁸³⁹ Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 89

⁸⁴⁰ Maßnahmen, die umgesetzt werden müssen, damit eine kohärente Bekämpfungspolitik von Seuchen und Krankheiten gewährleistet werden kann. Diese Interdependenz erfordert, dass alle Maßnahmen auf Stufe I durchgeführt werden. Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 93

Rechtsvorschriften. Verwaltungseinheiten (Rechnersysteme oder andere Verwaltungssysteme wie das *Regionalisierungskonzept*) sollen die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften überwachen.

Das *Regionalisierungskonzept* sollte beispielsweise erreichen, dass es trotz fehlender Grenzkontrollen durch gezielte Maßnahmen möglich sein sollte, Tierseuchen im Seuchengebiet zu bekämpfen und zu tilgen, ohne, dass der Handel andernorts beeinträchtigt würde. Dieses Konzept ermöglicht den Verzicht auf allgemeine Impfprogramme und verschärfte Grenzkontrollen, setzt allerdings bei seiner Einführung eine obligatorische Tierregistrierung und Seuchenidentifizierung voraus, was wiederum voraussetzt, dass in den MOEL geeignete Laboratorien mit entsprechend geschulten technischen Personal errichtet werden.⁸⁴¹

Ad 2) Agrarmarktbezogene Maßnahmen

Die Ausführungen des Weißbuchs zu diesem Bereich nehmen an, dass die MOEL für eine Vorbereitung und Anpassung, die zumindest den Grundelementen der *GAP* Rechnung trägt, eine recht lange Zeit benötigen würden. Die Gemeinschaft bat den assoziierten Ländern vor diesem Hintergrund an, nach eingehender Prüfung der jeweiligen Rechts- und Wirtschaftslage ein *Programm* über die allgemeinen und die spezifischen Ziele vorzuschlagen. Das Weißbuch nimmt hierzu an, dass zu diesen Zielen in erster Linie die Verbesserung der Produktions-, Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen gehören würden. Die Konkretisierung der Ziele durch das Weißbuch schließt folgendes ein:

- Schaffung der Voraussetzungen für eine freie Preisbildung und die Feststellung der Preise,
- Ausbau von Erzeugerorganisationen, namentlich im Sektor Obst und Gemüse,
- Anwendung von Normen für die Qualität, Aufmachung und Verpackung von Erzeugnissen, die denen der Gemeinschaft entsprechen sowie die
- Einhaltung der Hygiene- und Umweltvorschriften der Gemeinschaft.

Das Weißbuch ging allerdings gleichzeitig davon aus, dass die effektive Ausführung eines von der Gemeinschaft vordefinierten Anpassungsprogramms nicht ohne Modernisierungsinvestitionen und erheblicher Anstrengungen im Ausbildungsbereich, bei den Anpassungen

⁸⁴¹ Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 91f

der vorhandenen Berufs- und Verwaltungsstrukturen in der Verwaltung, in der Qualitätskontrolle sowie in der Überwachung der Märkte und des Vertriebs in den Kandidatenländern möglich wäre.

Die Notwendigkeit der Unterstützung der assoziierten Staaten sah das Weißbuch ferner, wenn es um Ausbildungs- und Beratungsmaßnahmen für die Landwirte ging. Das Ziel dieser Maßnahmen sollte des sein, die Produktionsmethoden in der Landwirtschaft der Kandidatenländer zu verbessern, den Standard der Forschungs- und Entwicklungsinstitute anzuheben und Programme durchzuführen, die nötige strukturelle Anpassungen ermöglichen würden.⁸⁴²

Beispiel für eine Maßnahme der Stufe I

Als Beispielbereich für eine Schlüsselmaßnahme im Bereich „Agrarmarktbezogene Maßnahmen“ (Ad 2)) sei hier der Unterpunkt „Rindfleisch, Schaf- und Ziegenfleisch“ ausgewählt. Als Beispiel für eine dort geltende Schlüsselmaßnahme⁸⁴³ sei die Verordnung (EWG) Nr. 1208/81 des Rates vom 28. April 1981 zur Bestimmung des gemeinschaftlichen Handelsklassenschemas für Schlachtkörper ausgewachsener Rinder angeführt.

Die hier erwähnte Verordnung ist eine der Rechtsvorschriften, die eine verbindliche Klassifizierung von Schlachtkörpern für ihre spätere Vermarktung im Binnenmarkt erlauben. Ohne eine Klassifizierung durch Fachpersonal, ist eine Vermarktung in der EU nicht erlaubt.

Neben der technischen Einführung der Vorschriften verlangt das Weißbuch in diesem Bereich von den MOEL die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen *Klassifizierung* der Schlachtkörper. Die Bewältigung des Klassifizierungskriteriums bedeutet in der Praxis, dass qualifiziertes und geschultes Personal eingesetzt werden muss und dass eine Zentralstelle eingerichtet wird, an die eine ordnungsgemäße Meldung der Marktpreise gemacht wird und Vereinbarungen für eine ordnungsgemäße Kennzeichnung der Schlachtkörper gemacht werden können. Weitere Kontrollmechanismen sollten sicherstellen, dass diese Forderungen vorschriftsmäßig angewandt werden.⁸⁴⁴

⁸⁴² Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 89f

⁸⁴³ Stufe I der Angleichung der Rechtsvorschriften der Union und den assoziierten Länder wäre hier die vollständige Annahme aller Qualitätsnormen und -kontrollen. Die Regelung würde erst wirklich funktionieren, wenn die zentralen Maßnahmen auf diese Weise eingeführt würden, vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 154

⁸⁴⁴ Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 153

Die Kommission wies in der allgemeinen Einführung zu den Ausführungen des Weißbuchs über die Landwirtschaft darauf hin, dass viele Aspekte der Agrarpolitik und der damit verbundenen Rechtsbereiche in Dokument gar nicht zu Sprache kamen. Die Kommission begründete es mit der Tatsache, dass es im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarkts notwendig sei, Gemeinschaftsvorschriften über Marktstützungsregelungen auszuklammern. Aufgrund der Tatsache, dass sich diese Vorschriften jedoch auf den Binnenmarkt für Agrarerzeugnisse auswirken, sollten sie eigener Bestandteil einer *Beitrittsvorbereitungs-Strategie* für die MOEL sein, die von der Kommission noch vor Ende 1995 vorgelegt werden sollte.

5.8.2 Bestimmungen des Weißbuchs zum Bereich „Umwelt“

Aufgrund der Ausrichtung des Weißbuchs auf die Regelungen des Binnenmarktes und der dort geltenden vier Freiheiten, deckte das Dokument nur einen kleinen Teil der EU-Umweltgesetzgebung ab. Darin waren Vorschriften enthalten, die unmittelbar den freien Warenverkehr betreffen. Es muss somit unterstrichen werden, dass ein wichtiger Teil der EU-Umweltleistungen mit Bezug auf die Luft- und Wasserverschmutzung, den Naturschutz, aber auch auf den Gesamtrahmen der Abfallwirtschaft und horizontal wirkender Instrumente, nicht unter den Geltungsbereich des Weißbuchs fielen.

Das Weißbuch forderte eine Ergänzung des Konzepts des Binnenmarktes durch eine Gesamtbewertung der gegenwärtigen Umweltpolitik und Umweltrechtsvorschriften der EU im Verhältnis zur künftigen Angleichung der Gesetze durch die MOEL. In diesem Rahmen sollten Prioritäten und ein Zeitrahmen für die Anpassungen der MOEL um Umweltbereich erstellt werden. Diese Aufgabe sollte im Rahmen des *strukturierten Dialogs* sowie in dem Forum des Prozesses „Umwelt für Europa“ bewältigt werden. Für flankierende Hilfe, um die Lage in den MOEL in der Zwischenzeit zu verbessern, wurde weiterhin das PHARE-Programm bestimmt.

Als *Hauptaufgabe der Anpassungsleistung* der MOEL klassifizierte das Weißbuch die technische Übernahme der EU-Rechtsvorschriften zusammen mit einem System, das ihnen eine praktische Durchführung und Umsetzung der neuen Regelungen gewährleisten würde.

Vor allem in der ausreichenden Unterstützung der MOEL bei der Schaffung dieses Systems sah das Weißbuch die Hauptaufgabe der EU.⁸⁴⁵

Beispiel für eine Maßnahme der Stufe I

Als Beispielbereich für eine von den MOEL zu übernehmende Schlüsselmaßnahme im Umweltbereich sei hier der Unterpunkt „*Radioaktive Kontamination von Lebensmitteln*“⁸⁴⁶ ausgewählt. Als Beispiel für eine dort geltende Maßnahme der Stufe I sei die Verordnung (EWG) Nr. 737/90 des Rates vom 22. März 1990⁸⁴⁷ über die Einfuhrbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl ausgewählt. Die Verordnung enthält höchstzulässige Werte der radioaktiven Kontamination für eine begrenzte Liste von Produkten, deren Inverkehrbringen genehmigt wurde.⁸⁴⁸

Neben der technischen Übernahme müssen die MOEL für die praktische Anwendung dieser Regelung ein *Inspektions- und Kontrollsystem* einrichten. Es müssen bei etwaigen Unfällen Kontrollen der Kontamination der verfügbaren Lebensmittel (Gehalt an Radioaktivität) auf dem nationalen Markt durchgeführt werden können. Ähnliche Kontrollen müssen auch an den Außengrenzen durchgeführt werden können, um den Stand der Kontamination der eingeführten Lebensmittel zu kontrollieren.⁸⁴⁹

5.8.3 Bestimmungen des Weißbuchs zum Bereich „Freizügigkeit“

Im Gegensatz zum Freien Kapital- und Warenverkehr erscheint der „Freie Personenverkehr“ und somit die „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ nicht als selbständiger Punkt im Inhaltsverzeichnis des Annex. Der Leser, der nach Bestimmungen sucht, die die Umsetzung dieser Freiheit des Binnenmarktes ermöglichen, wird allerdings im Kap. 4 „*Politik und Maßnahmen im Sozialbereich*“ sowie im Kap. 18, das die „*Gegenseitige Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise*“ behandeln, fündig. Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick zu den Inhalten dieser Kapitel.

⁸⁴⁵ Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 217f

⁸⁴⁶ Vor allem der Unfall von Tschernobyl und die erkannte potentielle Wahrscheinlichkeit eines künftigen Unfalls waren ausschlaggebend für die Festlegung von Grenzwerten der Kontamination der Lebensmittel zum menschlichen Gebrauch und für Futtermittel. Diese Grenzwerte kontrollieren das Inverkehrbringen der Lebensmittel.

⁸⁴⁷ Ergänzt durch die Verordnung (EG) Nr. 3034/94 Abl. L 321 vom 14.12.94

⁸⁴⁸ Produktliste vgl. Verordnung (EG) Nr. 3034/94 Abl. L 321 vom 14.12.94

⁸⁴⁹ Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 218f

Kap. 4 des Annex des Weißbuchs: „Politik und Maßnahmen im Sozialbereich“

Im Rahmen des Kap. 4 werden unter anderem Rechtsvorschriften zur Sicherstellung der Chancengleichheit von Männern und Frauen im ganzen Binnenmarkt, zur Abstimmung der Systeme der sozialen Sicherheit, zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie zum Arbeitsrecht und den Arbeitsbedingungen behandelt.

Neben der technischen Übernahme der Vorschriften verlangt das Weißbuch die Schaffung diverser Voraussetzungen für die Anwendung der Rechtsvorschriften. Als Beispiele seien hier die Voraussetzungen für die Anwendung der Rechtsvorschriften im Bereich der „Chancengleichheit von Männern und Frauen“ und der „Abstimmung der Systeme der sozialen Sicherheit“ dargestellt.

***Chancengleichheit von Männern und Frauen*⁸⁵⁰**

Im Falle der Implementierung der Regelungen zu diesem Bereich setzt das Weißbuch bei den MOEL die Existenz eines Rechtssystems (Verwaltungen oder Gerichte) voraus, damit Einzelpersonen ihre Rechte wirksam geltend machen können. Ein Verwaltungsgremium der jeweiligen nationalen Regierung sollte für die Verwirklichung und die Überwachung der Gleichbehandlungsvorschriften zuständig sein. Zur Überwachung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz wird ebenfalls ein Gremium benötigt, besonders wenn es um die Verwirklichung von Richtlinien zum Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen geht.

Das Weißbuch weist ferner darauf hin, dass sich der Fall des kommunistischen Systems in den MOEL und der Aufbau der Marktwirtschaft auf die Vertretung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt und auf ihre Position in Bezug auf die Ausübung ihrer Rechte negativ auszuwirken scheint. Das Weißbuch fordert angesichts dieser Tendenz die Errichtung unabhängiger Gewerkschaften und nichtstaatlichen Organisationen, die sich für gleiche Rechte von Männern und Frauen einsetzen. Unterstützung hierzu wurde im Rahmen der PHARE- und LIEN-Programme zugesprochen.

***Gegenseitige Abstimmung der Systeme der sozialen Sicherheit*⁸⁵¹**

Das Recht, sich innerhalb der Union zu bewegen, sich in der Gemeinschaft aufzuhalten sowie Arbeit anzunehmen setzt einen durch Gemeinschaftsbestimmungen garantierten und

⁸⁵⁰ Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 66

⁸⁵¹ Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 71

angemessenen Schutz im Bereich der sozialen Sicherheit voraus.⁸⁵² Das Weißbuch erinnerte dabei, dass es den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung 1408/71 voll und ganz überlassen ist, ihre Sozialversicherungssysteme nach ihren eigenen Auffassungen festzulegen und weiterzuentwickeln.⁸⁵³ In keinem Zweig der sozialen Sicherheit sei eine Harmonisierung vorgesehen. Die Gemeinschaftsvorschriften gelten lediglich zur Sicherstellung, dass EU-Bürger, die im Rahmen der Freizügigkeit in andere Mitgliedstaaten reisen und sich dort aufhalten, nicht einen Teil oder gar sämtliche in einem Mitgliedstaat erworbenen Sozialversicherungsansprüche verlieren.⁸⁵⁴

Neben der technischen Übernahme von Rechtsvorschriften beschreibt das Weißbuch die Voraussetzungen für ihre Anwendung. Dabei machte sich das Weißbuch die Erfahrungen aus vorausgegangenen Erweiterungen um Spanien und Portugal zunutze. Dort hätten die Erfahrungen gezeigt, „*dass die Vorbereitung und Aushandlung der technischen Änderungen der Verordnungen, deren Annahme die Ausweitung des territorialen Anwendungsbereichs vorangehen muss, Jahre in Anspruch nehmen kann.*“⁸⁵⁵ Es wurde somit hierzu empfohlen, diesen Prozess auf die bereits erreichten Durchführungsergebnisse des Europa-Abkommens aufzubauen. Ein frühzeitiger Austausch von Informationen zwischen den Sozialversicherungsbehörden der MOE-Staaten auf der einen und der EU auf der anderen Seite sowie Schulungen der zuständigen Personen in den assoziierten Ländern wurden vorgeschrieben.⁸⁵⁶

Beispiel für eine Maßnahme der Stufe I

Als Beispielbereich für eine von den MOEL zu übernehmende Schlüsselmaßnahme im Bereich der Freizügigkeit sei hier der Unterpunkt „*Chancengleichheit von Männern und Frauen*“ ausgewählt. Als Beispiel für eine dort geltende Schlüsselmaßnahme sei die Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975⁸⁵⁷ über bestimmte Aspekte des sachlichen Anwendungsbereichs von Artikel 119 EWG-Vertrag sowie verschiedene

⁸⁵² Vgl. Ausführungen des Kap. 2.3 dieser Arbeit

⁸⁵³ Vgl. Weißbuch (1995), S. 72

⁸⁵⁴ Vgl. Weißbuch (1995), S. 72

⁸⁵⁵ Vgl. Weißbuch (1995), Band II., S. 72

⁸⁵⁶ Vgl. Weißbuch (1995), Band II., S. 72

⁸⁵⁷ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 19.02.1975, L Nr. 45

Bestimmungen, die im wesentlichen den gesetzlichen Schutz von Arbeitnehmern verbessern sollen, die sich wegen Nichtanwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für benachteiligt halten, ausgewählt.⁸⁵⁸

Kap. 8 des Annex des Weißbuchs: „Gegenseitige Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise“

Das Weißbuch wies die MOEL darauf hin, dass die Anerkennung der in einem Mitgliedstaat erworbenen Befähigungsnachweise durch die übrigen Mitgliedstaaten als Voraussetzung für die Ausübung der Freizügigkeit sowie der in den Artikeln 52-56 EG-Vertrag verankerten Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit gilt. Somit wurde den Kandidatenländern deutlich gemacht, dass die gegenseitige Anerkennung eine Erweiterung des innerstaatlichen Rechts darstellt, in dem der Zugang zu Berufen und ihre Ausübung im wesentlichen geregelt werden und dort in bestimmten Fällen an entsprechende Qualifikationen wie Ausbildungsabschlüsse gebunden sind. Dabei unterschied das Weißbuch zwischen folgenden Ausprägungen der gegenseitigen Anerkennung:

1. Anerkennung der beruflichen Qualifikationen (Anerkennung der Berufserfahrung, Automatische Anerkennung von Berufsabschlüssen sowie Anerkennung der Abschlüsse ohne Koordinierung der Ausbildungen)
2. Anerkennung der Nachweise der persönlichen Zuverlässigkeit, der Gesundheitszeugnisse etc.
3. Offenlegung und Ermöglichung der Mitgliedschaft in Berufsverbänden und Einhaltung der Standesregeln durch den Aufnahmestaat

Das Weißbuch machte den assoziierten Ländern ferner deutlich, über welche Organisations- und Kontrollstrukturen (Aufsichtsbehörden, Verbände, Ausschüsse für Ausbildungsfragen, Arbeitsgruppen hochrangiger Beamter, Ministerien, berufsständische Organisationen, Berufskammern usw.) sie verfügen müssen, um eine Voraussetzung für die praktische Anwendung der Rechtsvorschriften im Bereich „*Gegenseitige Anerkennung von beruflicher Befähigungsnachweise*“ garantieren zu können.⁸⁵⁹

⁸⁵⁸ Hier handelt es sich um eine der zentralen Rechtsvorschriften zum Thema Gleichbehandlung, auf der Grundlage von Art. 119 EWG-Vertrag. Die Richtlinie führte den Grundsatz des gleichen Entgelts von Art. 119 aus, der stets als unerlässlicher Bestandteil des Binnenmarktes betrachtet wurde, vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 69

⁸⁵⁹ Vgl. Dazu Weißbuch (1995), Band II., S. 339-342

Zentrale Maßnahmen

Als *zentrale Maßnahmen* werden Regelungen angesehen, die die Freizügigkeit für die große Mehrheit der reglementierten Berufe und insbesondere für die besonders wichtigen Berufe (Ärzte, Zahnärzte, Anwälte, Ingenieure, Buchhalter, Architekten) erleichtern:

Beispiel für Maßnahme der Stufe I

Als Maßnahmen der Stufe I (höchste Dringlichkeitsstufe) wurden die allgemeinen Regelungen der Richtlinien 89/48/EWG⁸⁶⁰ und 92/51/EWG⁸⁶¹ ausgewählt, weil sie eine sehr große Bandbreite unterschiedlicher Berufe und Erwerbstätigkeiten abdecken und eine Koordinierung der Ausbildung nicht erforderlich machen. Die Behörden der MOE-Länder sollten nach und nach als Beobachter zu den Sitzungen der für die Anwendung der beiden Richtlinien zuständigen Koordinatoren eingeladen werden, damit gegenseitiges Vertrauen und Kenntnis der einzelstaatlichen Behörden untereinander vertieft würden. Das Weißbuch betonte hierzu, dass das gegenseitige Vertrauen und ein guter Informationsstand über die Arbeitsweisen der jeweils anderen Behörde die Voraussetzung für die Anwendung dieser Regelungen sei. Die EU verpflichtete sich ferner im Weißbuch, den MOEL eine ausreichende technische Hilfe anzubieten, um die für die Einhaltung und Durchsetzung der Richtlinien erforderlichen Strukturen aufzubauen bzw. zu festigen.⁸⁶²

5.8.4 Bedeutung des Weißbuchs für Polen

Die offizielle Position Polens zum *Weißbuch von Cannes*⁸⁶³ wurde anlässlich der Tagung des Assoziierungsrates in Brüssel am 17. Juli 1995 vorgestellt. Die polnische Regierung drückte im einleitenden Teil der Stellungnahme ihre Zufriedenheit über die „wichtige Initiative“ der EU aus, die eine Konkretisierung und Materialisierung der in Kopenhagen und Essen theoretisch getätigten Aussagen darstelle. Die polnische Stellungnahme zum Weißbuch lobte, dass das Weißbuch klare und breit angelegte Instruktionen für den Umfang der

⁸⁶⁰ Vgl. Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, in: Abl. L 19 vom 24. Januar 1989, S. 16

⁸⁶¹ Vgl. Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG, in: Abl. L 209 vom 24.07.1992, S. 25

⁸⁶² Vgl. Weißbuch (1995), Band II, S. 342f

⁸⁶³ Vgl. Polskie stanowisko w sprawie Białej Księgi Komisji Europejskiej na temat przygotowania państw stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z jednolitym rynkiem, [Polnische Position zum Weißbuch (1995)] in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 3/ 1995, Warschau, S. 56-58 [i.F.z.a: Position Polens zum Weißbuch (1995)]

administrativen und rechtlichen Reformen enthalte, die von den zukünftigen EU-Mitgliedern durchgeführt werden müssen, um am Binnenmarkt teilnehmen zu können. Die polnische Regierung begrüßte die *leitende Funktion* des Weißbuchs bei der Angleichung und Implementierung der EU-Rechtsvorschriften und bei der Erschaffung der dazugehörigen Infrastrukturen.

Die Stellungnahme versichert, dass dem Prozess der Rechtsangleichung an den *acquis* höchste politische Priorität gegeben wurde. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass Polen bereits kurz nach der Ratifizierung des Europa-Abkommens ein eigenes Programm zur Anpassung des Rechtssystems an die Gesetzgebung der Union ausgearbeitet hat und dass dieser bereits seit zwei Jahren läuft. Damit habe Polen nicht nur eine irreversible Verpflichtung im Angleichungsprozess an die Union eingegangen, sondern auch dessen systematische Verfolgung unterstrichen. Vor diesem Hintergrund bemängelte die polnische Seite, dass das Weißbuch keine Antworten auf die Fragen zum Kalendarium der Erweiterung und der Beitrittsverhandlungen lieferte.⁸⁶⁴

In der Stellungnahme wird weiterhin beanstandet, dass das Weißbuch zwar die Prioritäten für die Angleichung anzeigt, allerdings die Frage nach der Höhe der dabei entstehenden Kosten und Aufwendungen offen lässt. Was die Prioritäten für den Anpassungsprozess anbetrifft, so wird darauf hingewiesen, dass angesichts der immer noch sehr hohen Zugangsschranken zum Binnenmarkt für Polen, das Weißbuch eher jene Aktivitäten als wichtig einstufen sollte, die auf einen Abbau dieser Schranken hinwirken würden, als dass es auf Anpassungen abzielt, die lediglich auf die *innere Situation* Polens Einfluss haben.⁸⁶⁵

Angesichts der Herausforderungen, denen sich die Gemeinschaft im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung und die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen gegenüber sah, wurde die Kommission vom Europäischen Rat von Madrid am 14. Dezember 1995 aufgefordert, ein Aktionsprogramm „für die EU an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“ zu erstellen.⁸⁶⁶ Gemäß Art. 49 EGV⁸⁶⁷ sollte ein Teil des Programms Stellungnahmen zu den

⁸⁶⁴ Vgl. Position Polens zum Weißbuch (1995), S. 56

⁸⁶⁵ Vgl. Position Polens zum Weißbuch (1995), S. 57

⁸⁶⁶ Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Madrid): 14. Dezember 1995, einsehbar unter: http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

⁸⁶⁷ Art. 49 Abs. 1 EUV sieht ein Verfahren zur Prüfung der Beitrittsanträge der Kandidatenländer vor, das mit der Anhörung der Kommission beginnt. Vgl. Kap. 3.1 dieser Arbeit über das Beitrittsverfahren;

einzelnen Beitrittsanträgen der Kandidatenländer enthalten und ein *Gesamtpapier über die Erweiterung* einbeziehen. Außerdem wurde die Kommission gebeten, anhand einer eingehenden Analyse des Finanzierungssystems der Union eine Mitteilung über den künftigen Finanzrahmen der Union auszuarbeiten, in dem die Perspektive der Erweiterung berücksichtigt ist.

Unmittelbar nach dem Abschluss der Regierungskonferenz kam die Kommission der Aufforderung des Rates von Madrid nach und legte anlässlich der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam im Juli 1997 die Mitteilung "Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union"⁸⁶⁸ vor. Das als „Agenda 2000“ bekannte Dokument und insbesondere der darin enthaltene *Avis* der Kommission zum Beitrittsantrag Polens werden im Folgenden Kapitel näher untersucht.

5.9 Agenda 2000 und die Stellungnahme der Kommission von 1997 zum Beitrittsantrag Polens (*Avis*)

Das im Juli 1997 von der Europäischen Kommission vorgelegte Dokument „Agenda 2000“⁸⁶⁹ besteht aus 3 Teilen. Alle drei Abschnitte der Agenda wurden im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung formuliert und hatten zum Ziel, die Gemeinschaft für die Herausforderungen der Erweiterung zu wappnen und somit den Weg zur Einleitung des Beitrittsprozesses zu ebnen.

Der erste Teil behandelt die interne Funktionsweise der EU, besonders die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und Maßnahmen zur Gewährleistung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Dieser Teil enthält auch Empfehlungen zur Durchführung der EU-Erweiterung und einen Vorschlag für einen neuen Finanzrahmen für die Jahre 2000-2006.

Der zweite Teil der „Agenda 2000“ enthielt neben den Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen der zehn mittel- und osteuropäischen Länder⁸⁷⁰ auch die inhaltlichen Empfehlungen zur Intensivierung der Vorbereitung der beitriftswilligen MOEL. In diesem

⁸⁶⁸ Vgl. Agenda 2000

⁸⁶⁹ Vgl. Agenda 2000 Europäische Kommission: Agenda 2000 - Eine stärkere und erweiterte Union, KOM 97/2000, im Internet herunterladbar unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60001.htm>

⁸⁷⁰ Vgl. Europäische Kommission: KOM/97/2002 endg. Agenda 2000 - Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, (nicht im Amtsblatt veröffentlicht), [i.F.z.a: EC (1997)]

Rahmen wurde eine *intensivierte Heranführungsstrategie* mit zwei neuen Elementen vorgeschlagen: der *Beitrittspartnerschaft* und der *umfassenden Beteiligung der Bewerberländer an Gemeinschaftsprogrammen und Maßnahmen zur Übernahme des Besitzstandes*. Im dritten Teil wird analysiert, welche Auswirkungen die Erweiterung auf die der EU haben wird.

Am 18. März 1998 legte die Kommission Legislativvorschläge zu den in der "Agenda 2000" behandelten Themen vor, um diese Prioritäten in Rechtsinstrumente umzusetzen. Am 24. März 1999 erzielte der Europäische Rat auf seiner Tagung in Berlin eine politische Einigung über die Kommissionsvorschläge, so dass die Organe mit der Prüfung des "Agenda 2000"-Pakets fortfahren und noch vor bzw. unmittelbar nach den Europawahlen vom Juni 1999 die endgültigen Maßnahmen erlassen konnten.

Das daraus resultierende Legislativpaket umfasst vier große Bereiche, die eng miteinander verknüpft sind: die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Reform der Strukturpolitik, die Instrumente zur Heranführung an den Beitritt und den neuen Finanzrahmen. Außerdem hat die Kommission eine Änderung der Finanzierungsverordnung für die transeuropäischen Netze vorgeschlagen. Einige andere vorrangige Bereiche, die in der ursprünglichen Mitteilung der Kommission behandelt wurden - interne Politikbereiche, externe Politikbereiche, Verwaltungsreform - mussten nicht in spezifische Legislativmaßnahmen umgesetzt werden. Sie nehmen allerdings einen wichtigen Platz in der finanziellen Vorausschau ein.⁸⁷¹

Bevor im Kap. 5.10 die inhaltlichen und organisatorischen Schritte der Gemeinschaft zur Eröffnung und Durchführung des Beitrittsprozesses mit Polen untersucht werden, soll im Folgenden Kapitel der *Avis* der Kommission zum Beitrittsantrag Polens, dessen positiver Charakter die Voraussetzung für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen war, erörtert werden.

5.9.1 Hintergrund und Entstehung des *Avis*

Wie weiter oben erwähnt, sieht der Art. 49 Abs. 1 EGV ein Verfahren zur Prüfung der Beitrittsanträge der Kandidatenländer vor, das mit der Anhörung der Kommission beginnt. Die Kommission hat 1996 ein interdisziplinäres Komitee zur Vorbereitung des *Avis* berufen,

⁸⁷¹ Für ausführliche Informationen über das aus der „Agenda 2000“ hervorgehende Legislativpaket siehe die Internetseite der Europäischen Kommission unter: http://EUROPA.EU.INT/comm/agenda2000/index_de.htm

das vom Generaldirektor der DG IA geleitet wurde. Die Stellungnahme wurde auf Basis einer breiten Palette von Informationsquellen erstellt. Diese erstreckte sich auf Informationen aus den Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten und der Kommission in Polen, Berichte internationaler Organisationen und Nichtregierungsinstitutionen sowie auf bilaterale Treffen mit den Vertretern der polnischen Regierung. Vor allem bezog die Kommission ihre Untersuchungsdaten allerdings aus einem 160 Seiten langen Fragebogen mit mehreren Hundert Fragen zu 23 Bereichen der Wirtschaft, der Außen- und Sicherheitspolitik, des Rechtssystems und der inneren Angelegenheiten Polens.

Der Fragebogen wurde bereits am 16. April der polnischen Regierung in Warschau übergeben. Nach drei Monaten Bearbeitungszeit übergab am 26. Juli 1996 der polnische Außenminister *Dariusz Rosati* die in 26 Bänden und auf 2664 Seiten in Englisch verfassten Antworten dem Chef der Kommissionsvertretung in Warschau *Rolf Tiemans*. Die Vorbereitung der Stellungnahme anhand der Untersuchungsergebnisse koordinierte die Generaldirektion IA der Europäischen Kommission. Bevor die Stellungnahme dem Ministerrat der EU vorgelegt werden konnte, musste ihre Endversion durch die gesamte Kommission akzeptiert werden.

Auch, wenn die Vorbereitung des *Avis* in der Kompetenz der Kommission lag, stand die Stellungnahme im Interesse aller Mitgliedsländer, die versuchten, Einfluss auf die Inhalte auszuüben. Vor diesem Hintergrund war eine professionelle und dem vorgegebenen Zeitplan entsprechende Beantwortung aller in den Fragebögen gestellten Fragen sehr wichtig. Sollten einige der Fragen nicht oder unvollständig beantwortet werden, hätte sich die Kommission anderer Quellen bedienen können, die möglicherweise unvorteilhafte Angaben über die Lage in Polen hätten machen können.⁸⁷²

⁸⁷² Vgl. Mayhew, A.: *Rozpoczyna się opiniowanie polskiego wniosku o Członkostwo w Unii Europejskiej* [Es beginnt der Prozess der Stellungnahme zum Beitrittsgesuch Polens in der EU], in: *Wspólnoty Europejskie*, Nr. 2 (54), Warschau 1996, S. 22f

5.9.2 Gliederung und Inhalte des *Avis*

Die Gliederung und der Inhalt des Dokuments berücksichtigten die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Kopenhagen 1993 und enthielten folgende Punkte:⁸⁷³

- Beschreibung der bisherigen Beziehungen zwischen Polen und der Union vor allem im Rahmen des Assoziationsabkommens;
- Bewertung der Lage nach Maßgabe der vom Europäischen Rat aufgestellten politischen Bedingungen (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Minderheitenschutz);
- Bewertung der Lage und der Perspektiven Polens nach Maßgabe der vom Europäischen Rat aufgestellten wirtschaftlichen Bedingungen (Marktwirtschaft, Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck standzuhalten);
- Bewertung der Fähigkeit Polens, die aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen, das heißt den im Vertrag verankerten *acquis* der Union, die Sekundärgesetzgebung und die sektoralen Politiken der Union, zu übernehmen;
- allgemeine Bewertung der Lage Polens und deren voraussichtlicher weiteren Entwicklung nach Maßgabe der Bedingungen für die Mitgliedschaft in der Union und eine Empfehlung zu den Beitrittsverhandlungen.

In ihre oben genannten Bewertungen und Beschreibungen bezog die Kommission auch die voraussichtliche Weiterentwicklung Polens mit ein, wobei versucht wurde, abzuschätzen, welche Fortschritte von Polen in den Jahren bis zu einem Beitritt⁸⁷⁴ normalerweise zu erwarten sind. Dabei wurde auch die Tatsache berücksichtigt, dass sich auch der *acquis communautaire* stetig weiterentwickelt. Im Folgenden werden die Details der durch die Kommission erstellten Stellungnahme zum Beitrittsantrag Polens vorgestellt. Die Ausführungen konzentrieren sich vor allem auf die für diese Arbeit interessanten Bereiche „Landwirtschaft“ und „Umwelt“ sowie „Freizügigkeit“.

5.9.3 Schlussfolgerungen der Kommission zum Bereich „Landwirtschaft“⁸⁷⁵

Im Agrarbereich würdigt die Kommission in ihrer Schlussfolgerung die bereits erzielten Fortschritte Polens in der Übernahme der im Weißbuch genannten Maßnahmen. Gleichzeitig kommt die Kommission allerdings zu dem Schluss, dass noch beträchtliche Anstrengungen nötig sein werden, um die vollständige Übernahme des *acquis communautaire* in Polen zu erreichen. Besondere Anstrengungen sind in folgenden Bereichen erforderlich:

⁸⁷³ Vgl. EC (1997), S. 7

⁸⁷⁴ Die Kommission ging in ihrer Stellungnahme von einem mittelfristigen Horizont von etwa fünf Jahren aus, traf aber noch keine Entscheidung über den tatsächlichen Zeitpunkt des Beitritts. Vgl. EC (1997), S.7

⁸⁷⁵ Vgl. EC (1997), S. 86ff

- Aufstellung einer kohärenten Struktur- und ländlichen Entwicklungspolitik, um die agrarstrukturbedingten Probleme Polens anzugehen;
- Durchführung und Durchsetzung der veterinär- und pflanzenschutzrechtlichen Vorschriften sowie Modernisierung und Ausbau der Betriebe auf EU-Standard; dies ist besonders wichtig in Bezug auf die Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zum Schutz der EU-Außengrenze;
- Stärkung der Verwaltungsstruktur, damit die Verwaltung über die notwendigen Kapazitäten zur Durchführung und Durchsetzung der GAP-Instrumente verfügt;
- eine weiterreichende Umstrukturierung der Nahrungsmittelindustrie zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit.

In ihrer Schlussfolgerung hielt die Kommission, die Erreichung der letzten drei der oben aufgeführten vier Zielbereiche für Polen mittelfristig möglich sein würde und damit, dass der EU-Beitritt Polens bezüglich der ordnungsgemäßen Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik auf mittlere Sicht keine großen Probleme mit sich bringen würde. Dagegen hielt die Kommission eine Lösung der Strukturprobleme Polens nur anhand eines Langzeitkonzepts für möglich.

5.9.4 Schlussfolgerungen der Kommission zum Bereich Umwelt⁸⁷⁶

In ihrer Schlussfolgerung zur Situation des Umweltbereichs in Polen würdigt die Kommission die verstärkten Bemühungen Polens um eine Rechtsangleichung und rechnet vor diesem Hintergrund *mittelfristig* mit einer Übernahme der Mehrheit der gemeinschaftlichen Regelungen im Umweltschutzrecht durch Polen. Bevor allerdings eine Reihe von Rechtsakten effektiv angewendet werden kann, seien hohe staatliche und private Investitionen notwendig sowie ein erheblicher Verwaltungsaufwand zur Rechtsdurchsetzung. Hier waren vor allem die Bereiche Behandlung kommunalen Abwässers, das Trinkwasser, die Abfallwirtschaft und die Luftverschmutzung gemeint. Die *volle* Anpassung an den *acquis* könnte nur langfristig erwartet werden und wird höhere öffentliche Aufwendungen verlangen.

⁸⁷⁶ Vgl. EC (1997), S. 110ff

5.9.5 Schlussfolgerungen der Kommission zum Bereich Freizügigkeit⁸⁷⁷

a) *Freizügigkeit der Arbeitnehmer, freie Niederlassung und gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Befähigungsnachweisen*

Die Kommission kommt hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und sonstigen Befähigungsnachweise zu der Schlussfolgerung, dass es bei einer Intensivierung der bereits begonnenen Anstrengungen mittelfristig zu schaffen sein würde die Übereinstimmung zu erreichen. Um die noch offen gebliebenen Fragen in Bezug auf die Freizügigkeit mittelfristig zu lösen, bedürfe es allerdings noch erheblicher Anstrengungen.⁸⁷⁸

b) *Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen*

Die Kommission nimmt in ihrer Stellungnahme den durch Polen ausgedrückten Wunsch und ihre Bereitschaft zur Kenntnis, die Bedingungen des *Schengener Übereinkommens* zu erfüllen. Polen habe mit den nötigen Vorbereitungen begonnen und die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang um Hilfe ersucht, vor allem im Hinblick auf die Verstärkung der Grenzkontrollen.

Wie gerade dargestellt, hat die Kommission in ihrem *Avis* befunden, dass in den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt und Freizügigkeit noch *erhebliche Anstrengungen* seitens Polen nötig sind, um beitriffähig zu sein. Trotz dieser Problembereiche kam die Kommission in der Schlussfolgerung ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Erfüllung der *Kopenhagener Kriterien* zu einem für Polen *positiven* Ergebnis. Aufgrund dieser Einschätzung, die im Folgenden dargestellt wird, empfahl die Kommission die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen⁸⁷⁹ mit Polen.

⁸⁷⁷ Vgl. EC (1997), S. 57ff

⁸⁷⁸ Hier ist vor allem eine Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung für nichtpolnische Staatsangehörige gemeint, die eine weitere Rechtsangleichung voraussetzt. Obwohl die Staatsangehörigkeit nicht als ausreichender Grund gilt, EU-Bürgern die Arbeitserlaubnis zu verweigern, bedürfen die nationalen Bestimmungen noch weiterer Änderungen zwecks Gleichbehandlung von EU-Bürgern. Vgl. EC (1997), S. 58

⁸⁷⁹ Die Beitrittsverhandlungen werden im Kap. 6 dieser Arbeit behandelt.

5.9.6 Schlussfolgerungen der Kommission bezüglich der Kopenhagener Beitrittskriterien:⁸⁸⁰

Politische Beitrittskriterien

Polen verfüge über die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung und den Schutz von Minderheiten gewährleisten.

Wirtschaftliche Beitrittskriterien

Polen könne als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden und sollte mittelfristig in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.

Fähigkeit dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union

*Polen dürfte mittelfristig in der Lage sein, am Binnenmarkt teilzunehmen, wenn es seine Anstrengungen zur Übernahme insbesondere des auf den Binnenmarkt bezogenen *acquis* fortsetzen und verstärkt an seiner Umsetzung arbeitet wird.*

Fähigkeit zur Übernahme der aus der Mitgliedschaft resultierenden Verpflichtungen

*Polen sollte mittelfristig zur vollen Teilnahme am Binnenmarkt in der Lage sein. Besondere Anstrengungen, einschließlich Investitionen, seien erforderlich, um dem *acquis* auf Gebieten wie Landwirtschaft, Umwelt und Verkehr zu entsprechen. Weitere Verwaltungsreformen seien unerlässlich, wenn Polen die Strukturen zur wirksamen Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erhalten solle.*

Neben der in diesem Kapitel beschriebenen Stellungnahme zu den Beitrittsanträgen der Kandidatenländer unterbreitete die Kommission dem Rat im Rahmen ihrer Mitteilung “Agenda 2000” eine *allgemeine* Bewertung der Beitrittsanträge, ihre Empfehlungen zu der *Strategie für eine erfolgreiche Erweiterung der Gemeinschaft*, eine Bewertung der *Auswirkungen der Erweiterung auf die Politikbereiche der Union* sowie Empfehlungen dazu, wie die Vorbereitung der beitrittswilligen Länder intensiviert werden. Die Einleitung des Beitrittsprozesses durch den Europäischen Rat 1997 von Luxemburg und die Bestandteile der darin enthaltenen *Intensivierte Heranführungsstrategie* bilden den Hauptuntersuchungsgegenstand des folgenden Kapitels.

⁸⁸⁰ Vgl. EC (1997), S. 144

5.10 Einleitung des Beitrittsprozesses in 1998 – Der Rat von Luxemburg 1997

Das von der Europäischen Kommission vorgelegte Dokument „*Agenda 2000 - Eine stärkere und erweiterte Union*“ enthielt Empfehlungen zur Intensivierung der Vorbereitung der beitrittswilligen Länder auf den EU-Beitritt. Darin enthalten waren die Stellungnahmen der Kommission (*Avisi*) zu den Beitrittsanträgen der Bewerberländer. Die Stellungnahmen der Kommission empfahlen die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit sechs Ländern MOE (Estland, Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien und Zypern).

Der Europäische Rat erörterte die Empfehlungen der Kommission anlässlich des EU-Gipfels 1997 in Luxemburg und prüfte anhand der Stellungnahmen der Kommission die gegenwärtige Lage in jedem der elf Bewerberstaaten. Der Ausgang dieser Prüfung hat den Rat dazu bewogen, einen Beitrittsprozess einzuleiten, der die oben erwähnten MOEL sowie Zypern umfasste.⁸⁸¹

Als Beginn des Beitrittsprozesses wurde die am 30. März 1998 stattfindende Tagung der Außenminister der EU-15, der zehn mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten und Zyperns bestimmt. Anlässlich des Treffens wurde ein einheitlicher Rahmen für das Beitritts- und Verhandlungsprozedere kreiert.⁸⁸² Konkret wurde die Einberufung bilateraler Regierungskonferenzen beschlossen, um die Verhandlungen mit den oben erwähnten Staaten über die Bedingungen ihres Beitritts zur Union und die damit verbundenen Anpassungen der Verträge beginnen zu lassen.⁸⁸³

5.10.1 Intensivierte Heranführungsstrategie

Die von der Kommission vorgelegte Agenda 2000 hatte eine Intensivierung der Vorbereitung der Beitrittsländer auf die Mitgliedschaft vorgeschlagen. Der Rat von Luxemburg griff die Empfehlungen der Kommission auf und definierte, dass die Heranführungsstrategie allen

⁸⁸¹ Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg, 12.-13. September 1997, [i.F.z.a: Europäischer Rat (1997)], Einsehbar auf der Internetseite des Europäischen Rates, unter: http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm, dort Abschnitt über den Beitritts- und Verhandlungsprozess

⁸⁸² Vgl. Europäischer Rat (1997)

⁸⁸³ Vgl. Europäischer Rat (1997), Abschnitt über den Beitritts- und Verhandlungsprozess, dort Buchstabe c) Die Stellungnahmen der Kommission und die Beitrittsverhandlungen, dort Punkte 23-27

mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten ermöglichen sollte, mit der Zeit Mitglieder der Europäischen Union zu werden, und sich zu diesem Zweck bereits vor dem Beitritt so weit wie möglich dem Besitzstand der Union anzunähern“.⁸⁸⁴

Die *Intensivierte Heranführungsstrategie* wurde neben den Europa-Abkommen ins Leben gerufen, die nach wie vor die Grundlage für die Beziehungen der Union zu den MOEL bildeten. Zum Kern der Intensivierten Heranführungsstrategie hat der Rat in seinen Schlussbestimmungen zum einen den Abschluss von *Beitrittspartnerschaften* mit den Kandidatenländern und zum anderen die *Intensivierung der Heranführungshilfe* für diese Staaten beschlossen.⁸⁸⁵ Im Folgenden werden die Bestandteile der Intensivierten Heranführungsstrategie in Bezug auf Polen und auf die für diese Arbeit interessanten Bereiche „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“ erörtert.

5.10.1.1 Abschluss von Beitrittspartnerschaften

Die sog. „*Partnerschaft für den Beitritt*“ soll laut dem Rat von Luxemburg für jedes Bewerberland einen Gesamtrahmen bilden, der die einzuhaltenden Prioritäten für alle Formen der Unterstützung bei der Übernahme des Besitzstands der Union definiert. Zugeordnet zu den Prioritäten sollen in den Beitrittspartnerschaften je Bewerberland die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel (insbesondere in Form von den Heranführungsinstrumenten PHARE, ISPA und SAPARD), die je nach Fortschritten der Bewerberstaaten bewilligt und von der Einhaltung des Nationalen Programms für die Übernahme des Besitzstands abhängig gemacht werden.⁸⁸⁶ Die Umsetzung der Beitrittspartnerschaften soll von den im Rahmen des Europa-Abkommens eingesetzten Gremien (strukturierter Dialog) jährlich geprüft und überwacht werden.

Zusätzlich hat der Rat von Luxemburg die Kommission beauftragt, in *jährlichen Berichten* – erstmals Ende 1998 – die Fortschritte eines jeden Bewerberlandes bei der Übernahme des Besitzstandes der Union zu bewerten.⁸⁸⁷ Auf Grundlage der Kommissionsberichte sollen die notwendigen und im Rahmen des Rates zu fassenden Beschlüsse über die Gestaltung der

⁸⁸⁴ Vgl. Europäischer Rat (1997), dort Abschnitt über die Erweiterung der Europäischen Union

⁸⁸⁵ Vgl. Europäischer Rat (1997), dort Abschnitt über die Erweiterung der Europäischen Union

⁸⁸⁶ Die Heranführungs- und Hilfsprogramme für die Beitrittsländer aus MOE werden eigens im Kap. 5.10.2 dieser Arbeit behandelt.

⁸⁸⁷ Vgl. Europäischer Rat (1997), dort Abschnitt über Bewertung der von den Bewerberstaaten erzielten Fortschritte, Punkte 29. und 30

Beitrittsverhandlungen getroffen werden. Einfließen in die jährlichen Kommissionsberichte soll die oben erwähnte die Einschätzung und Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Beitrittspartnerschaften. Die Berichte sollen vor allem unter dem Gesichtspunkt der Fähigkeit der Bewerberländer zur Erfüllung der Kopenhagener Beitrittskriterien erstellt werden.

Der Rat hat über die Einrichtung eines Systems von Partnerschaften als Schlüsselement der Heranführungsstrategie mit Einstimmigkeit entschieden. Am 16. März 1998 erließ der Rat eine Verordnung über die Hilfe für die beitrittswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie, insbesondere über die Gründung von Beitrittspartnerschaften.⁸⁸⁸ Gestützt auf diese Verordnung beschloss der Rat am 30. März 1998 die erste Beitrittspartnerschaft mit der Republik Polen.⁸⁸⁹ Im Folgenden wird die Beitrittspartnerschaft mit Polen in den für diese Arbeit interessanten Bereichen „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“ näher vorgestellt.

Ziele und Prioritäten der Beitrittspartnerschaften mit Polen

Im Rahmen der intensivierten Heranführungsstrategie schloss Polen während des Beitrittsprozesses zwischen 1998 und 2004 jährlich aktualisierte Beitrittspartnerschaften mit der EU ab. Alle Dokumente enthielten die jährlich revidierten kurz- und mittelfristigen Ziele und Prioritäten für die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes in Polen. Im Folgenden sollen beispielhaft die in der Beitrittspartnerschaft aus dem Jahre 1998 definierten Ziele und Prioritäten für die Bereiche Landwirtschaft, Umwelt und Freizügigkeit vorgestellt werden. Die aus den Beitrittspartnerschaften der Folgejahre resultierenden Ziele (revidierten Prioritäten) und die als Ausgangsbasis dafür geltenden erreichten Zwischenziele werden im Kap. 4 über die Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft behandelt.

Kurzfristige Prioritäten (zu erreichen bis Ende 1998)

Bereich Landwirtschaft:

- Einführung einer kohärenten Politik für die Strukturreform und für die ländliche Entwicklung

⁸⁸⁸ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 622/98 des Rates vom 16. März 1998 [ABl. L 85 vom 20.03.1998, S. 1]

⁸⁸⁹ Vgl. Europäischer Rat: Beschluss Nr. 98/260/EG des Rates vom 30. März 1998 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Republik Polen [Abl. L 121/16 vom 23.04.1998] [i.F.z.a: Beitrittspartnerschaft mit Polen (1998)]

- Annahme von Durchführungsverordnungen, Umsetzung und Durchsetzung der Anforderungen im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich, insbesondere in Bezug auf die Inspektions- und Kontrollregelung zum Schutz der Außengrenzen der Gemeinschaft. Insbesondere Modernisierung bestimmter Lebensmittelverarbeitungsbetriebe (Molkerei- und Fleischsektor) sowie bestimmter Prüf- und Diagnoseeinrichtungen.

Bereich Umwelt:

- Weitere Umsetzung der Rahmenvorschriften, Ausarbeitung detaillierter Angleichungsprogramme und Umsetzungsstrategien für einzelne Gesetze. Planung und Umsetzung dieser Programme und Strategien

Mittelfristige Prioritäten der Beitrittspartnerschaft

Bereich Landwirtschaft:

- Angleichung an den gemeinschaftlichen Besitzstand im Agrarbereich (einschließlich Veterinär- und Pflanzenschutzbereich, insbesondere Kontrollen an der Außengrenze)
- Berücksichtigung der umweltrelevanten Aspekte der Landwirtschaft und der Artenvielfalt,
- Umsetzung der Politik für die Strukturreform und für die ländliche Entwicklung
- Aufbau der erforderlichen Verwaltungskapazität zur Umsetzung und Durchführung der GAP, insbesondere der wesentlichen Mechanismen und Verwaltungsbehörden für die Überwachung der Agrarmärkte und für die Umsetzung der Maßnahmen für die Strukturreform und für die ländliche Entwicklung
- Annahme und Umsetzung der Anforderungen im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich
- Modernisierung bestimmter Lebensmittelverarbeitungsbetriebe und Prüf- und Diagnoseeinrichtungen
- Umstrukturierung der Agrar- und Ernährungswirtschaft

Beschäftigung und Soziales:

- Entwicklung geeigneter Arbeitsmarktstrukturen und gemeinsame Prüfung der Beschäftigungspolitik in Vorbereitung der Beteiligung an der unionsweiten Koordinierung der Beschäftigungspolitik,
- Angleichung des Arbeitsrechts sowie der Rechtsvorschriften in den Bereichen Arbeitsmedizin und -schutz sowie Aufbau der entsprechenden Durchsetzungsstrukturen, vor allem frühzeitige Annahme der Rahmenrichtlinie über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz;
- Durchsetzung der Chancengleichheit;
- Intensivierung eines aktiven und autonomen sozialen Dialogs; Weiterentwicklung des sozialen Schutzes,
- Maßnahmen zur Angleichung der Standards im Gesundheitswesen an die Normen der Union.

Umwelt:

- u.a. Aufbau leistungsfähiger Kontroll- und Durchsetzungsstrukturen,
- kontinuierliche Planung der Angleichungsprogramme in Bezug auf einzelne Gesetze. Besondere Beachtung sollten die Bereiche Trinkwasser, Abwässer, Abfall, Luftverschmutzung und Großfeuerungsanlagen finden.
- Die Umweltbelange und die Notwendigkeit nachhaltiger Entwicklung sind bei der Entwicklung und Umsetzung der nationalen und sektoralen Politik zu berücksichtigen.

Aus der weiter oben vorgestellten Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Polens (*Avis*) geht hervor, dass Polen im Jahre 1997 nicht alle *Kopenhagener Beitrittskriterien* vollständig erfüllte. In der im Anhang der Beitrittspartnerschaft aufgeführten Definition der Prioritäten und Zwischenziele wird vielmehr festgestellt, dass Polen in sämtlichen Bereichen deutliche Fortschritte machen muss. Dabei wird Polen darauf ausdrücklich hingewiesen, dass die technische Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands in einzelstaatliches Recht zwar notwendig aber allein nicht ausreichend ist. Es ist vielmehr die normgerechte Anwendung der neuen Gesetze, auf die es bei einer Beitrittsreife ankommt. In allen durch die Partnerschaft vordefinierten kurz- und mittelfristig zu erreichbaren Zielen stand 1998 eine glaubhafte und effiziente Umsetzung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands in Polen noch aus.⁸⁹⁰ Polen wurde in der Beitrittspartnerschaft somit aufgefordert, im Rahmen eines Nationalen Programms für die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands, einen Zeitplan für die Erreichung dieser Prioritäten und Zwischenziele zu definieren und nach Möglichkeit Angaben über die dazu erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zu machen.⁸⁹¹

5.10.1.2 Intensivierung der Heranführungshilfen

Der Rat von Luxemburg hatte zum einen beschlossen, dass die bestehende Heranführungshilfe im Zusammenhang mit der Beitrittsvorbereitung der MOEL eine deutliche Erhöhung⁸⁹² und zum anderen eine Neuorientierung und Fokussierung auf die mit der Erweiterung verbundenen Prioritäten erfahren soll. Zusätzlich zum bestehenden und wichtigsten Instrument der Heranführung, PHARE, sollten demnach ab dem Jahr 2000 zwei

⁸⁹⁰ Vgl. Beitrittspartnerschaft mit Polen (1998), Anhang, Nr. 3. Prioritäten und Zwischenziele

⁸⁹¹ Das Nationale Programm zur Übernahme des Besitzstandes (NPPC) wurde 1998 angefertigt und wird im Kap. 4 dieser Arbeit für die Bereiche Landwirtschaft Umwelt und Freizügigkeit vorgestellt.

⁸⁹² Zwischen 2000 und 2004 wurde die Heranführungshilfe für die Bewerberländer mehr als verdoppelt. Vgl. Kap. 5.10.2 dieser Arbeit über die Heranführungsprogramme der EU an die MOEL

zusätzliche Instrumente – SAPARD und ISPA – ins Leben berufen werden. Dabei wurde SAPARD auf die Landwirtschaft und ISPA auf Umwelt- und Strukturhilfen ausgerichtet.⁸⁹³ Der Rat von Luxemburg griff in seinen Schlussbestimmungen auch eine andere Empfehlung der Kommission aus der Agenda 2000 auf und ermöglichte den Bewerberstaaten für den Zeitraum der intensivierten Heranführung die Beteiligung an einigen Gemeinschaftsprogrammen in den Bereichen Bildung, Ausbildung oder Forschung und Entwicklung.⁸⁹⁴ Alle diese Instrumente wurden in die Partnerschaften für den Beitritt einbezogen.⁸⁹⁵

Das folgende Kapitel befasst sich mit den von der Gemeinschaft zur Heranführung der Beitrittsländer eingeführten Hilfsprogrammen und konzentriert sich dabei vor allem auf die Instrumente, die der Unterstützung der MOEL in den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt und bei Vorbereitung auf die Umsetzung der Freizügigkeit dienen.

5.10.2 EU-Heranführungshilfen für Polen 1990 – 2004 – ausgewählte Bereiche

Um den Kandidatenländern bei ihren Transformations- und Anpassungsprozessen zu helfen, hat die Union sektoral ausgerichtete Hilfsprogramme und Vorbeitrittsinstrumente ins Leben gerufen. In diesen Rahmen fallen vor allem die Vorbeitrittsinstrumente PHARE⁸⁹⁶, ISPA⁸⁹⁷ und SAPARD⁸⁹⁸, die von der Generaldirektion Erweiterung der Europäischen Kommission koordiniert werden. Zusätzlich ist hier das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (SIVB) zu erwähnen.

⁸⁹³ Vgl. Kap. 5.10.2 dieser Arbeit.

⁸⁹⁴ Vgl. Europäischer Rat (1997) dort Abschnitt über die Intensivierung der Heranführungshilfe, Punkt Nr. 19

⁸⁹⁵ Für den Zeitraum 1995-1997 wurden Polen PHARE-Mittel von insgesamt 526 Mio. ECU zugewiesen. Darüber hinaus wurde Polen die für 1998 geplante Aufholfazilität (catch-up facility) gewährt. Ab 2000 wurde Polen für die bis dato noch nicht namentlich benannten Programme zur Unterstützung der Landwirtschaft und der strukturpolitischen Vorhaben (hier bereits erwähnt: ISPA und SAPARD) vorgesehen Vgl.

Beitrittspartnerschaft mit Polen (1998), Anhang, Punkt 4. Programmierung.

⁸⁹⁶ Die Abkürzung PHARE steht für "*Poland, Hungary – Assistance for Restructuring of their Economies*". Die Hilfe im Rahmen von PHARE wurde später auf weitere Mittel- und Osteuropäische Länder ausgedehnt und hat v.a. strukturellen Charakter (institutioneller Auf- und Ausbau), der auf Projekte in den Sektoren wie Transport, Umweltschutz sowie auf die Landwirtschaft abzielt, soweit diese nicht durch ISPA und SAPARD abgedeckt werden.

⁸⁹⁷ Abkürzung für "*Instrument for Structural Policies and for pre-Accession*". Aus diesem Fonds werden vor allem große Infrastrukturprojekte im Bereich Umwelt sowie Verkehr in den Kandidatenländern finanziert.

⁸⁹⁸ Abkürzung für „*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*“. Das Programm finanziert Anpassungs- und Reformprozesse in der Landwirtschaft sowie im Bereich der ländlichen Entwicklung der in den MOEL, Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen

Die Hilfsprogramme sind zum einen eng mit den jeweiligen Beitrittspartnerschaften verzahnt, die die EU speziell für die strukturierte Beitrittsvorbereitung der MOE-Länder entwickelt hat. Jährlich wurden Beitrittspartnerschaften mit den zehn Beitrittsländern ausgehandelt, die die kurz- und mittelfristigen Prioritäten der Anpassung an den *acquis* und zugleich die finanzielle Unterstützung der EU festlegten. Zum anderen bestimmen die jeweiligen Nationalen Anpassungsprogramme die prioritären Unterstützungsbereiche der Vorbeitrittsinstrumente. Die für die Hauptuntersuchungsbereiche dieser Arbeit wichtigen und relevanten Hilfsprogramme werden im Folgenden überblicksartig dargestellt.

5.10.2.1 PHARE

Bereits im Juni 1989, ein Jahr nach der offiziellen Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Polen, wurde anlässlich des Pariser Gipfels der G7-Staaten die Entscheidung getroffen, die Länder Polen und Ungarn – Staaten, die als erste unter den MOEL einschneidende Systemreformen eingeleitet hatten⁸⁹⁹ – mit Wirtschaftshilfe zu unterstützen.⁹⁰⁰ Die Koordination dieser Hilfe wurde in die Hände der EG-Kommission gelegt, die dafür das Programm PHARE ins Leben berief. PHARE ist somit das erste und älteste Hilfsprogramm der EU an die MOEL.

Bis zur Formulierung der Beitrittskriterien durch den Rat von Kopenhagen in 1993 versuchte die EU im Rahmen von PHARE auf die kurzfristig entstandenen Bedürfnisse der Transformationsländer in MOE zu reagieren. PHARE bestand somit hauptsächlich aus technischer Hilfeleistung sowie Vermittlung von Know-how, um die Stabilität in den MOEL zu erhalten und den Übergang zur Marktwirtschaft und Demokratie zu erleichtern.⁹⁰¹ Die wesentlichen Unterstützungsschwerpunkte waren bis 1994 in allen Transformationsländern MOE ähnlich und werden im Folgenden aufgezählt:⁹⁰²

- Umgestaltung von Staatsbetrieben
- Überwindung von Engpässen an den Grenzen
- Länderübergreifende und regionale Zusammenarbeit
- Entwicklung des privaten Sektors
- Entwicklung von Infrastrukturen

⁸⁹⁹ Ausführlich zu den Transformationen in Polen siehe Kap. 4 dieser Arbeit

⁹⁰⁰ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen [Amtsblatt L375 vom 23.12.1989]

⁹⁰¹ Vgl. Tkaczyński, J.W./ Rossmann, G.: Die Fonds der Europäischen Union. Finanzinstrumente vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Gemeinschaft, Frankfurt am Main, 2001, S. 119f [i.F.z.a: Tkaczyński/ Rossmann 2001]

⁹⁰² Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Was ist PHARE?, Januar 1995, S. 2; BDI (1996), S. 19f

In Polen wurde der Großteil der Mittel aus dem ersten PHARE-Jahr (1990) zur Unterstützung der Landwirtschaft verwendet, indem Lieferungen von Viehfutter und Pestiziden sowie Sachhilfen finanziert wurden. Auch in den folgenden Jahren profitierte der Agrarsektor von der Finanzhilfe der EU: In den Jahren 1990-1993 gewährte die Kommission zu diesem Ziel ca. 170 Millionen Euro, was etwa 20% der gesamten PHARE-Hilfe für Polen ausmachte. Während in der Anfangsphase die PHARE-Hilfen für die Landwirtschaft vor allem Sachhilfen umfassten, änderte sich in den Folgejahren ihr Fokus auf die Unterstützung von Kreditprogrammen für Landwirtschaftsbetriebe sowie auf den Transfer technischer Hilfen, Schulungen, Beratungen sowie von Know-how. Der Transfer von Know-how hatte vor allem zum Ziel, die Konkurrenzfähigkeit der polnischen Landwirtschaft gegenüber den EU-Agrarmärkten zu steigern, moderne Strukturen in den Agrarmarkt zu implementieren und diesen auf die Integration mit der Europäischen Union vorzubereiten. Die PHARE-Hilfe für die polnische Landwirtschaft umfasste vor allem Bereiche wie das ländliche Unternehmertum, die Privatisierung im Agrarsektor sowie Aufbau von technischen und marktbezogenen Infrastrukturen.⁹⁰³

In den Jahren 1990-1993 unterstützte PHARE in Polen vor allem die ersten Wirtschaftsreformen und förderte die Systemtransformation des Landes. Die Schaffung von Grundvoraussetzungen für eine funktionierende Marktwirtschaft in Polen war zu dieser Zeit die Hauptpriorität der Unionshilfe, nicht nur in Polen. In 1991 wurden 55 Millionen Euro zur Unterstützung der Privatisierung der Wirtschaft sowie als Hilfe für kleine und mittlere Betriebe genutzt. Die Hauptelemente des Programms waren ferner die Unterstützung des Programms der Allgemeinen Privatisierung in Polen, Hilfe für Betriebe die eine Kapitalprivatisierung durchmachten sowie ein Programm zur Unterstützung von Privatisierungsinitiativen in kleinen und mittleren Betrieben. Aus dem PHARE-Budget wurden beispielsweise Finanz-Audits für zu privatisierende Unternehmen sowie Analysen im Vorfeld der Privatisierungen veranstaltet.

Die PHARE-Hilfe in den Jahren 1991-1993 hatte in Polen vor allem einen beratenden und ausbildenden Charakter und wurde durch Unionsexperten geleistet. Sie resultierte aus dem dringenden Bedarf, die polnische Seite auf die effektive Verwendung der Investitionshilfen vorzubereiten, die in den Folgejahren aus den noch zu eröffnenden Hilfsprogrammen nach Polen fließen würden.

⁹⁰³ Vgl. Die Webseite der Vertretung der Europäischen Kommission in Polen, unter: <http://www.delpol.pl>

In dem Finanzmemorandum für 1993 wurden 55 Millionen Euro zur Unterstützung der Investitionsprojekte im Bereich Infrastruktur (Zufahrtsstraßen, Wasserzugänge, Gasnetzwerke und –leitungen, Energienetzwerke etc.) veranschlagt. Infrastrukturprojekte stellten zwischen 1993-1999 die wichtigste Position auf der Programmliste von PHARE in Polen dar. Für Regional- und Infrastrukturentwicklung wurden in Polen in den Jahren 1990-1997 etwa 159 Mio. Euro verwendet. Davon machten einen großen Teil Projekte zur Schaffung von transeuropäischen Transportnetzwerken und zur Verbesserung des Verkehrs auf polnischen Grenzübergängen aus.

Im Jahre 1992 wurde ein bedeutender Teil des PHARE-Budgets für Polen zur Unterstützung der Regionalentwicklung verwendet. Das im Jahre 1993 gestartete Hilfsprogramm STRUDER (Programm zur Unterstützung von Strukturentwicklung ausgewählter Regionen) war das erste dedizierte Investitionsprogramm im Rahmen von PHARE in Polen. Das Hauptziel seiner Wirkung war die Begrenzung der negativen sozialen Auswirkungen der Wirtschaftstransformation, wobei das Hauptaugenmerk auf die Reduzierung der Arbeitslosigkeit gelegt wurde. Von den in diesem Rahmen gewährten Dotationen konnten besonders kleine Infrastrukturprojekte in ländlichen Gebieten Polens profitieren, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Förderung des Unternehmertums auf dem Lande sowie zur Förderung von Infrastrukturen, die die Attraktivität der ländlichen Gebiete für Investoren heben sollten, durchgeführt wurden.

Spätestens nach der Tagung des Europäischen Rates in Essen im Dezember 1994 erhielt PHARE einen klareren Charakter als Instrument zur Unterstützung des Beitritts und stand somit im Mittelpunkt der im Rahmen der Beitrittsvorbereitungsstrategie verfügbaren Instrumente zur finanziellen und technischen Unterstützung der MOEL⁹⁰⁴. Die im Rahmen von PHARE gewährten finanziellen Hilfen konzentrierten sich somit ab 1994 vor allem auf die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes in den MOEL.

Als Antwort auf die vom Europäischen Rat in Luxemburg 1997 beschlossene Einleitung des Beitrittsprozesses erfolgte dann die völlige und strikte Ausrichtung des PHARE-Programms und seiner Mittel auf die in den Beitrittspartnerschaften für jedes Kandidatenland

⁹⁰⁴ Neben PHARE wurden Hilfsprogramme wie JOPP, EUROPARTENARIAT, TRANSFORM ins Leben berufen. Die Kreditvergabetätigkeit der Europäischen Investitionsbank rundete die Palette der Unterstützungsmaßnahmen ab.

hervorgehobenen Schwerpunkte der Beitrittsvorbereitung.⁹⁰⁵ Die PHARE-Leitlinien wurden 1997 mit dem Kommissionsbeschluss "Neue Leitlinien für das PHARE-Programm vor dem Hintergrund der Beitrittsvorbereitung"⁹⁰⁶ angenommen. Sie enthielten das Grundprinzip der beitriffsorientierten Programmierung auf der Grundlage der Beitrittspartnerschaft, des jeweiligen Nationalen Programms für die Übernahme des Besitzstands und der Regelmäßigen Berichte der Kommission. In diesem Rahmen wurden wichtige Reformen eingeleitet, um PHARE wirksamer und zielgenauer einzusetzen. Die Umgestaltung umfasste:⁹⁰⁷

- Aktionen zur Dezentralisierung des PHARE-Managements in den Beitrittsländern
- Einsatz von gemeinsamen Beobachtungsausschüssen zur Verbesserung des Monitorings des Programms
- Übertragung von bislang in Brüssel zentralisierten Verantwortlichkeiten der Kommission auf dezentralisiert agierende Delegationen
- Kanalisierung der PHARE-Mittel durch jeweils eine einzige Institution in den Beitrittsländern (Nationale Fonds), wobei der Leiter des jeweiligen NF gegenüber der Kommission über die Verwendung der Mittel in vollem Umfang rechenschaftspflichtig ist.
- Schwerpunktlegung auf Förderung öffentlicher Verwaltungen (Partnerschaftsmodell)⁹⁰⁸

Seit 1997 kommt PHARE hauptsächlich beim institutionellen Aufbau (30 Prozent des PHARE-Budgets) und bei Investitionen mit Bezug auf die Umsetzung des *acquis* in den Kandidatenländern (70 Prozent des PHARE-Budgets) zum Einsatz.⁹⁰⁹ Dabei werden in der Regel *nicht rückzahlbare* Zuschüsse zur Unterstützung des Prozesses wirtschaftlicher Umgestaltung und institutioneller Anpassung in den meisten Bereichen⁹¹⁰ der

⁹⁰⁵ Das generelle Ziel des PHARE-Programms besteht somit darin, die beitriffswilligen Länder bei der Vorbereitung ihres Beitritts zur Europäischen Union zu unterstützen. Das Programm ist also "beitriffsorientiert" und konzentriert sich auf die Unterstützung prioritärer Bereiche, die dazu beitragen sollen, dass die Länder die Kopenhagener Kriterien erfüllen, vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für die Umsetzung des PHARE-Programms in den beitriffswilligen Ländern für den Zeitraum 2000-2006 in Anwendung des Art. 8 der Verordnung 3906/89, dort 1.1 sowie Internetseite der Europäische Kommission über Erweiterung unter: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/PHARE/index.htm>

⁹⁰⁶ Vgl. Beschluss der Kommission KOM(97) 112 vom 19. März 1997 über neue Leitlinien für das PHARE-Programm vor dem Hintergrund der Beitrittsvorbereitung unter: www.europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/1997/dex60897.htm#882

⁹⁰⁷ Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung: Der Erweiterungsprozess der Europäischen Union und die drei Instrumente zur Vorbereitung des Beitritts: PHARE, ISPA, SAPARD, Februar 2002, S. 10f [i.F.z.a: EC (2002a)]

⁹⁰⁸ EC (2002a), S. 8

⁹⁰⁹ EC (2002a), S. 8

⁹¹⁰ v.a. Bereiche Landwirtschaft, Umwelt, öffentliche Finanzen, Justiz, Inneres und Regionalpolitik

Umstrukturierung der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften gewährt. Die finanziellen Hilfen werden entweder autonom oder in Form einer Kofinanzierung mit den Mitgliedstaaten oder der Europäischen Investitionsbank durchgeführt.⁹¹¹ Die begünstigten Staaten erhalten zudem Know-how aus kommerziellen und nicht-kommerziellen, öffentlichen und privaten Quellen zur Verfügung.

Mit steigenden Reformfortschritten in den Kandidatenländern nahm die Nachfrage nach technischer Hilfe ab, während der Bedarf an Investitionshilfen vor allem in Bereichen wie Infrastruktur oder Umweltschutz im Verhältnis zunahm. Der oben genannte Anpassungsprozess der Hilfeleistungen führte erneut zu einer umfangreichen Umgestaltung des PHARE-Programms. Im Jahre 1998, nach Veröffentlichung der Agenda 2000 und der darauf folgenden Intensivierung des Erweiterungsprozesses, wurde die Verwaltung und Durchführung des Programms dezentralisiert⁹¹² und, wie oben bereits erwähnt, als *das zum Beitritt hinleitende* Programm neu ausgerichtet. Das Programm beinhaltete seitdem folgende Prioritäten:⁹¹³

- *Entwicklung von personellen Kapazitäten und verwaltungstechnischen Fähigkeiten zur Anpassung der Gesetze und zur Umsetzung von EU-Normen (acquis communautaire). PHARE hilft ebenfalls den Stellen auf nationaler und regionaler Ebene sowie den Aufsichtsbehörden in den Kandidatenländern, sich mit den Zielen und Verfahren der Gemeinschaft vertraut zu machen.*
- *Investitionen in Infrastrukturen und Unternehmen, mit dem Ziel die EU-Normen einzuhalten, die strukturellen Schieflagen zu vermindern und die Fähigkeit, dem Druck des Wettbewerbsmarktes standzuhalten, zu fördern. Dies betrifft vor allem Bereiche, in denen die Gemeinschaftsnormen immer anspruchsvoller werden wie Umwelt, Verkehr, Industrie, Qualitätsnormen oder Arbeitsbedingungen.*

⁹¹¹ Vgl. Tkaczyński/ Rossmann (2001), S. 120

⁹¹² Die von der Förderung begünstigten Länder hatten in diesem Rahmen bestimmte Durchführungs- und Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Die zu schaffenden Strukturen wurden z.B. in den Leitlinien für die Umsetzung des PHARE-Programms in den beitragswilligen Ländern für den Zeitraum 2000-2006 in Anwendung des Art. 8 der Verordnung Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 beschrieben, Vgl. EC (2000), Kap. 5.

⁹¹³ Vgl. Europäische Kommission: PHARE-Ex-post-Evaluierung der zwischen 1997-1998 und 2000-2001 umgesetzten Länderhilfe. Überarbeiteter Bericht, Mai 2003, S.10. Einsehbar im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/enlargement/PHARE_evaluation_ex_post_reports.htm;

Was Polen anbetrifft, so hatte man im Jahre 1997 die Entscheidung getroffen, 64,6 Millionen Euro für den Wiederaufbau der durch die Flut des Sommers 1997 zerstörten Infrastrukturen (Reparaturarbeiten an Straßen, Brücken, Kanalisationsleitungen, Restaurierung von Schulen und Krankenhäusern) zu verwenden. Dafür wurden Finanzmittel aus anderen PHARE-Programmen für Polen abgezogen.

Die PHARE-Programme, die in Polen ab dem Jahr 1997 realisiert wurden, konzentrierten sich im immer mehr steigendem Maße auf die Vorbereitung des Landes auf die EU-Mitgliedschaft. Über 95 Millionen Euro wurden in den Jahren 1997-1998 für Programme zur Europäischen Integration Polens und zum Aufbau von EU-normierten Infrastrukturen verwendet. Zudem wurde ein spezielles Hilfsprogramm zur Vorbereitung polnischer Staats- und Regionaladministration auf die effektive Verwendung der Mittel aus den Strukturfonds der EU aufgestellt.

PHARE in 1998 verfolgte die in dem Dokument der Kommission „Partnerschaft für die Mitgliedschaft“ definierten Ziele sowie die von der Regierung RP in dem Nationalen Vorbereitungsprogramm auf die Mitgliedschaft (NPPC) ausgearbeiteten Prioritäten. Etwa 20 Millionen Euro wurden 1998 für die Unterstützung des Verwaltungsaufbaus in den Bereichen Landwirtschaft (7,5 Millionen €), Umweltschutz (12,2 Millionen Euro) sowie Justiz und Inneres verwendet. Im Bereich der Landwirtschaft stärkte PHARE die Veterinärverwaltung, die Verwaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik, erschuf ein System zur Kennzeichnung des Viehbestandes und förderte die Vorbereitung auf die Strukturfonds.⁹¹⁴ Die Regierung erhielt Hilfeleistung bei der Festlegung der Modernisierungsschwerpunkte in den Sektoren Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung, damit es ihr möglich wurde, 1999 ein Konzept zur Entwicklung des ländlichen Raums und Umstrukturierung der Landwirtschaft zu erarbeiten.⁹¹⁵

⁹¹⁴ Vgl. Europäische Kommission: PHARE-Bericht 1998, Abschnitt über Polen.

⁹¹⁵ Darüber hinaus wurden Investitionsprogramme in Angriff genommen, die sich auf Anlagen zum Verpacken, Sortieren und Abwiegen von Obst und Gemüse in neun Großhandelsmärkten bezogen. Im Molkereisektor lief ein genossenschaftliches Investitionsprogramm an, in dessen Rahmen Landwirte Ausrüstungen für die Kühlung von Rohmilcherzeugnissen und deren Beförderung vom bäuerlichen Betrieb zur Molkerei erhalten sollten. Nach dem Milchausfuhrverbot vom Dezember 1997 führte dieses Pilotprojekt den Molkereien und den Milchviehhaltern in Polen deutlich vor Augen, wie sie ihre Produktion den EU-Normen entsprechend auf den neuesten Stand bringen können. Vgl. Europäische Kommission: PHARE-Bericht 1998, Abschnitt über Polen

Im Jahre 2002 wurden 22 der in diesem Konzept für die Jahre 1999, 2000 und 2001 definierten Projekte⁹¹⁶ im Wert von 167,3 Mio. Euro implementiert, wovon etwa 95 Mio. Euro durch die EU bezuschusst wurden.

Im Bereich des Umweltsektors lief ein Großprojekt an, das die Verringerung der Luftverschmutzung in der Region Zakopane zum Ziel hatte. Es umfasst die Modernisierung des vorhandenen Wärmeversorgungssystems und die Umstellung auf Erdwärme und Erdgas. Weitere Projekte galten dem Schutz und der Entwicklung der Waldbestände.⁹¹⁷

Ab 2000, dem Jahr des Inkrafttretens der Beitrittsonderprogramme ISPA und SAPARD, fand im Rahmen der Beitrittspartnerschaften mit den jeweiligen Beitrittskandidaten eine Neuausrichtung von PHARE statt. Diese beinhaltete zum einen eine Abstimmung und Koordination der PHARE-Projekte mit den Projekten aus den neuen Programmen und zum anderen eine Umorientierung der durch die Einführung der neuen Programme freigegebenen PHARE-Mittel auf andere Bereiche, die weder von ISPA noch von SAPARD abgedeckt wurden. Die grundlegenden PHARE-Leitlinien wurden somit 1999 aktualisiert (SEK(1999)1596 endg.), womit die PHARE-Mittel, die aufgrund der Einführung von SAPARD und ISPA nicht mehr für die ländliche Entwicklung und für Infrastrukturprojekte in den Bereichen Verkehr und Umwelt benötigt werden, für Projekte zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie für Projekte, die nicht unter die beiden neuen Heranführungsinstrumente fallen, eingesetzt werden konnten.⁹¹⁸ Damit ging einher, dass die PHARE-Projekte eine radikale Vergrößerung ihres Umfangs erfuhren.

⁹¹⁶ Davon dienten 6 Projekte dem Aufbau eines veterinären und sanitären Kontrollsystems an den zukünftigen EU-Außengrenzen und eines Kontrollsystems für Tierkrankheiten sowie der Schaffung der phyto-sanitären Verwaltung und Nahrungsmittelkontrolle; 2 Projekte sollten die Fischereiverwaltung und Marktordnung für Fische und Fischprodukte verbessern; 4 Projekte waren verbunden mit der Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik in Polen, u.a. mit dem Aufbau des InVeKoS; 3 Projekte bezogen sich auf die Anpassung des Qualifizierungssystems bei Schlachtkörpern im EUROP-System an die EU-Anforderungen und auf die Implementierung der Standards für Ökobetriebe; 2 Projekte umfassten die Realisierung der Politik für die strukturelle Entwicklung des ländlichen Raums mit Aktivitäten zugunsten der Agrar-Umweltprogramme, des Vorruhestandes und der Aufforstung; übrige 5 Projekte sicherten die Umsetzung des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen (FADM), des für die Gemeinsame Agrarpolitik unabdingbaren Systems der landwirtschaftlichen Information und des landwirtschaftlichen Beratungssystems, die institutionelle Entwicklung von ländlichen Gebieten, sowie Modernisierung der ausgewählten polnischen Molkereien zu den EU-Standards, entnommen aus: Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2003), S. 58

⁹¹⁷ für weitergehende Infos über PHARE-Projekte in Polen siehe Europäische Kommission: PHARE-Bericht 1998, Abschnitt Polen

⁹¹⁸ Vgl. European Commission: PHARE-Review 2000, S. 7

Richtlinien und Voraussetzungen für Phare-Hilfen

Damit eine Investition bzw. ein Projekt aus dem PHARE-Budget gefördert werden kann, müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt werden, von denen die wichtigsten im Folgenden dargestellt werden:⁹¹⁹

1. **Katalysatorwirkung:** Die PHARE-Investition muss einen Auslöser für beitriffsorientierte Maßnahmen darstellen, zu denen es anderenfalls gar nicht bzw. erst zu einem späteren Zeitpunkt kommen würde.
2. **Ausgereiftheit und Mindestgröße der Projekte:** Die Mindestgröße der zu fördernden Projekte muss 2 Mio. € umfassen und die Projekte müssen für eine Förderung ausgereift sein.
3. **Kofinanzierung:** Die PHARE-Maßnahme muss zu mindestens 25% aus dem jeweiligen nationalen Haushalt kofinanziert werden. Die Höhe der im Rahmen von PHARE gewährten Mittel bewegt sich zwischen 50-75% der gesamten Projektkosten.
4. **Zusätzlichkeit:** Die PHARE-Hilfe sollte keine anderen Geldgeber verdrängen. Insbesondere sind hier privatwirtschaftliche oder den internationalen Finanzinstitutionen angehörende Investoren gemeint.
5. **Nachhaltigkeit:** Die geförderten Investitionsmaßnahmen sollten auch über das Datum des Beitritts hinaus nachhaltig (umweltgerecht, finanziell rentabel, den EU-Normen und – Standards entsprechen, mit den sektorpolitischen Maßnahmen im Einklang stehen sein)

Die Kommission nimmt für jedes Beitrittsland indizierte Budgetzuweisungen vor, die sich hauptsächlich an der Bevölkerungszahl und dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf orientieren. Als weitere Richtfaktoren für die Zuweisung der PHARE-Mittel werden auch die bisherige Wirtschaftsleistung, der Bedarf, die Aufnahmekapazität und die Fortschritte bei der Umsetzung der Beitrittspartnerschaften herangezogen. Unter Berücksichtigung dieser Kriterien hat Polen den größten Anteil an den bewilligten PHARE-Mitteln erhalten. Die folgende Tabelle liefert eine Übersicht über die zwischen 1990 und 2003 geleisteten finanziellen Hilfen an die Kandidatenländer aus MOE:

⁹¹⁹ Vgl. Tkaczyński/ Rossmann (2001), S. 123 sowie EC (2000), Kap. 4.5 dieser Arbeit

Tab. 10: PHARE-Hilfen 1990-2003 in Millionen Euro nach Empfängerländern

<i>Land/ Jahr</i>	1990-98	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Bulgarien	726,7	123,7	150,6	185,2	123,5	122,9	1.432,6
Tschechische Rep.	580,6	50,4	102,0	86,6	108,2	113,6	1.041,4
Estland	166,3	23,3	33,5	29,3	33,4	42,6	328,4
Ungarn	837,65	120,0	119,8	108,8	130,7	101,7	1.418,7
Lettland	194,7	44,5	33,8	36,2	36,3	47,2	401,76
Litauen	267,2	66,7	85,0	106,2	147,6	72,5	745,2
Polen	1.713,7	302,1	484,4	468,5	451,7	456,0	3876,43
Rumänien	685,6	225,3	250,0	289,1	279,5	278,5	2.008,0
Slowakei	335,24	96,9	78,8	80,5	79,1	70,4	740,94
Slowenien	85,5	63,0	33,4	28,5	42,8	41,9	295,1
PHARE gesamt	5.593,2	1.115,9	1.371,2	1.418,9	1.432,8	1.347,2	12.288,5

Quelle: The European Commission's Information Centre on Enlargement⁹²⁰

Die finanzielle Hilfe, die die EU Polen in den letzten Jahren gewährt hat, wurde vor allem in Projekte zur Verstärkung der Infrastruktur, Restrukturierung von Unternehmen, regionale Entwicklung Polens, Bildung, Landwirtschaft, Umweltschutz sowie in die Unterstützung der Administration geleitet. In den Jahren 1990-1998 umfasst e PHARE in Polen 117 Programme. Beispielsweise 1998 stellte die Europäische Union für Polen Mittel in Höhe von insgesamt 198 Mio. EUR bereit, darunter 95 Mio. EUR für das Nationale Programm zur Vorbereitung auf den Beitritt, 53 Mio. EUR für das Programm für grenzübergreifende Zusammenarbeit, 10 Mio. EUR für TEMPUS⁹²¹, 20 Mio. EUR für die Teilnahme Polens an Gemeinschaftsprogrammen und 20 Mio. EUR aus der Einrichtung für groß angelegte Infrastrukturprojekte. Die 10 Mio. EUR für Tempus ermöglichten die Finanzierung von vierzig Gemeinsamen Europäischen Projekten, von denen 13 den Bereich Verwaltungsaufbau betrafen.⁹²²

Ab dem Jahr 2000 erfolgte die finanzielle Unterstützung der beitriftswilligen MOEL vor allem über drei Instrumente PHARE, ISPA und SAPARD. Zwischen 2000 und 2006 wurde die Heranführungshilfe für die Bewerberländer mehr als verdoppelt. In der vom Europäischen Rat in Berlin angenommenen und in der Agenda 2000 enthaltenen finanziellen Vorausschau

⁹²⁰ http://europa.eu.int/comm/enlargement/contacts/info_centre.htm

⁹²¹ TEMPUS ist das Programm für die Zusammenarbeit im Hochschulbereich zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Partnerländern. Ausführlich zu TEMPUS vgl. www.tempus.de sowie www.etf.eu.int/tempus.nsf

⁹²² Vgl. Europäische Kommission: PHARE-Bericht 1998, Abschnitt über Polen

für den Zeitraum 2000 bis 2006 wurde für das PHARE-Programm ein Jahresbudget von 1,5 Milliarden Euro (zu Preisen 1997) vorgesehen.⁹²³ Die Kommission setzte Richtwerte für Mehrjahres-Länderzuweisungen der Mittel fest, wobei wie bisher in erster Linie von der Bevölkerungszahl und dem Pro-Kopf-BIP ausgegangen wurde, aber auch die bisherige Wirtschaftsleistung, der Bedarf, die Aufnahmekapazität und die Fortschritte bei der Umsetzung der Beitrittspartnerschaften berücksichtigt wurden. Angesichts dieser Kriterien und wie aus der obigen Tabelle ersichtlich, standen Polen zwischen 2000 und 2003 jährlich zwischen 400 und 500 Millionen Euro zu.⁹²⁴

Dabei wurden in den Jahren 2000-2004 etwa 70% der Mittel für Investitionsprojekte und 30% für den Aufbau von Institutionen verwendet. Für Polen bedeutet das, dass im Rahmen von PHARE Projekte kofinanziert wurden, die die Anpassung der polnischen Gesetzgebung und die Rechtsnormen der EU verfolgen und die Stärkung der staatlichen Administration, des Staatsrechts sowie der demokratischen Institutionen vorantreiben. Die Investitionshilfe konzentrierte sich vor allem auf die Stärkung von Infrastrukturen, die nicht nur die technische Übernahme des *acquis* fördern, sondern dessen praktische Anwendung und Durchführung durch Schaffung dafür notwendiger Institutionen sicherstellen. Ein weiteres wichtiges Investitionsfeld für und in Polen ist die kontinuierliche Reduzierung des wirtschaftlichen Abstandes Polens zur EU.⁹²⁵

Nach dem Beitritt Polens zur EU wurden die Vorbeitrittsinstrumente PHARE, ISPA und SAPARD durch die allen EU-Mitgliedern zustehenden Unterstützungsleistungen, z.B. aus den Struktur- und Kohäsionsfonds, ersetzt. Die Kommission hatte sich als wichtigste Herausforderung für den Zeitraum 2000-2006 gesetzt, die Beitrittsländer auf die Übernahme der Strukturfonds nach dem Beitritt vorzubereiten.⁹²⁶ Dabei sollten die Kandidatenländer darauf vorbereitet werden, als neue EU-Mitglieder die volle Verantwortung und Haftung für das Management der finanziellen Förderung seitens der EU zu übernehmen.⁹²⁷ Als „Zielkategorie 1“ für PHARE-Investitionen galten in den letzten Vorbeitrittsjahren der

⁹²³ Vgl. EC (2000), Kap. 1.3

⁹²⁴ Vgl. Vertretung der EC in Polen unter www.delpol.pl

⁹²⁵ Vgl. ebenda

⁹²⁶ Vgl. European Commission, Generaldirektion Erweiterung C (2000) 3103/2: PHARE-Review 2000, Zusammenfassung

⁹²⁷ EC (2002a), S. 11

Produktionssektor, Humanressourcen und die wirtschaftliche Infrastruktur der Beitrittsländer.⁹²⁸ Die Förderung richtete sich nach den jeweiligen Nationalen Entwicklungsplänen der beitrittswilligen Länder aus.

Mit diesem Ziel wirkten in Polen die PHARE-Programme STRUDER 2 und INRED, die sich direkt an jene Regionen richteten, die auf den Empfang und die Verwendung der EU-Fördermittel vorbereitet werden sollten. Im Rahmen der beiden Programme wurden Projekte finanziert, die soziale Probleme und Ungleichgewichte adressierten, die aus der wirtschaftlichen Restrukturierung resultierten und die Ausarbeitung professioneller Strategien zur Regionalentwicklung in Polen zum Ziel hatten.

Nutzung von PHARE

Was das Management und die Platzierung der Polen aus den Hilfsprogrammen der EU gewährten Gelder anbetrifft, kann festgestellt werden, dass diese nicht immer optimal verlief. Dies betraf im Fall von PHARE zum einen die mangelhafte technische und praktische Vorbereitung der Projekte und zum anderen die zu geringe Ausschöpfungsrate der in diesem Rahmen gewährten Gelder. Nachdem Polen beispielsweise auch 1997 nicht für alle ihr im Rahmen von PHARE gewährten Gelder eine Verwendung gefunden hatte, wurde die polnische Regierung anlässlich des Treffens der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU in Warschau vom 22-24. Juni 1998 dazu aufgefordert, *alle* Gelder in für Polen nötige Projekte zu platzieren.⁹²⁹

Ein weiteres Beispiel ist die Ablehnung eines Teils der polnischen Projektanträge für 1998 durch die Union mit der Begründung, diese seien schlecht vorbereitet und entsprächen nicht den vorgegebenen Kriterien. Die Europäische Kommission gab in diesem Zusammenhang am 26.05.1998 bekannt, die Fördermittel der EU aus dem PHARE-Programm für Polen würden im Jahre 1998 um 34 Millionen ECU verringert. Die Ablehnung der Anträge und Kürzung des PHARE-Etats hatte in Polen personelle Konsequenzen: Ministerpräsident Buzek entließ *Stawomir Zawadzki*, den stellvertretenden Minister im Komitee für Europäische Integration. Der Chef des Komitees, *Ryszard Czarnecki*, wurde allerdings auf seinem Posten belassen.⁹³⁰

⁹²⁸ EC (2002a), S. 11

⁹²⁹ Vgl.: Declaration and Recommendations. EU-Poland Joint Parliamentary Committee, Ninth Meeting, Warsaw, 22-24 June 1998, in: Yearbook of Polish European Studies, Warsaw University Centre for Europe, Volume 2/1998, Warsaw 1998, S. 306

⁹³⁰ Vgl. Gazeta Wyborcza vom 27.05., in: Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 26.05.1998, S. 294

5.10.2.2 ISPA

ISPA ist ein Instrument der EU, das zur Vorbeitritts- und Heranführungshilfe an die zehn Kandidatenländer im Jahre 1999 konzipiert und im Rahmen der *Intensivierten Heranführungsstrategie* ins Leben gerufen wurde.⁹³¹ Es wird durch die Generaldirektion Regionalpolitik verwaltet und hat zum Hauptziel, über einen Zeitraum von sieben Jahren (2000-2006) finanzielle Unterstützung für Investitionsprojekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr bereitzustellen, um in den Beitrittsländern die Implementierung und Einhaltung des *acquis* in diesen beiden Bereichen zu unterstützen. Die prioritären Investitionsbereiche von ISPA werden zum einen in den Beitrittspartnerschaften mit den Kandidatenländern definiert und aus der Evaluierung des Fortschritts ihrer Umsetzung identifiziert. Zum anderen gehen die Zielsetzungen der ISPA-Projekte auf das jeweilige Nationale Programm für die Übernahme des Besitzstandes der Kandidatenländer, die Nationalen Entwicklungsprogramme, die Regelmäßigen Berichte der Kommission und die Nationalen ISPA-Strategien für die Bereiche Umwelt und Verkehr zurück.⁹³²

Ähnlich wie PHARE sind ISPA-Investitionen dazu bestimmt, zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in den Beitrittsländern beizutragen. ISPA'S ausschließliche Ausrichtung auf die Bereiche Umwelt und Transport erlaubt PHARE, andere Felder des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in den Beitrittsländern zu unterstützen und vermeidet somit eine Überlappung von Verantwortungsbereichen.⁹³³ Für die Länder, die seit Mai 2004 der EU offiziell beigetreten sind, bleiben die Projekte, die vor ihrem EU-Beitritt von ISPA finanziert wurden, in der Verantwortung der Generaldirektion Regionalpolitik und werden als Teil des Kohäsionsfonds begriffen.⁹³⁴ Der Anspruch auf weitere ISPA-Förderung erlischt mit dem EU-Beitritt.⁹³⁵

⁹³¹ Vgl. Europäischer Rat: Verordnung des Rates Nr. 1267/1999 vom 21. Juni 1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt. Abgedruckt im Amtsblatt Nr. L 161 vom 26. Juni 1999, S. 73-86

⁹³² Vgl. EC(2002a)], S. 12

⁹³³ Vgl. Die Webseite zur Erweiterung der EU über ISPA als Instrument der Heranführungsstrategie der Europäischen Kommission, unter: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ISPA.htm>

⁹³⁴ Vgl. ebenda

⁹³⁵ Vgl. Art. 15 der Verordnung Nr. 1267/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt. Dieser definiert u.a., dass die durch den Beitritt eines begünstigten Landes zur EU frei gewordenen Mittel auf andere Beitrittsländer aufgeteilt werden. [abgedruckt im Abl. Nr. L 161 vom 26. Juni 1999, S. 79]

Das Budget

Das Budget von ISPA beträgt für die Zeitperiode 2000-2006 jährlich 1,04 Milliarden Euro, von denen Polen auf etwa 30 bis 37 Prozent (im Durchschnitt 348 Millionen Euro)⁹³⁶ Anspruch hat. Die Verteilung der Mittel unter den Kandidatenländern beruht auf Kriterien wie die Größe der Landesfläche und das Pro-Kopf-BIP (paritätisch zur Kaufkraft). Die folgende Tabelle stellt die indikative Mittelaufteilung der insgesamt gewährenden EU-Unterstützung zwischen den begünstigten Ländern in Prozent:

Tab. 11: Grundkennzahlen über Kandidatenländer und indikative ISPA-Mittelaufteilung in Prozent für die Jahre 2000-2006

Land	Fläche in km ²	Bevölkerung in 1997 (Tausend)	Index des Pro-Kopf-BIP* (Durchschnitt=100)	Indikative Gesamtmittelaufteilung in Prozent
Bulgarien	111062	8312	67	8.0% - 12.0%
Tschechische Rep.	78864	10304	166	5.5% - 8.0%
Estland	43431	1458	90	2.0% - 3.5%
Ungarn	93030	10155	124	7.0% - 10.0%
Litauen	64589	2469	67	4.0% - 6.0%
Lettland	65300	3706	76	3.5% - 5.5%
Polen	312685	38660	91	30.0% - 37.0%
Rumänien	238391	22546	84	20.0% - 26.0%
Slowenien	49035	5383	116	1.0% - 2.0%
Slowakei	20256	1986	175	3.5% - 5.5%
Gesamt	1076643	104979	100	100

* nach dem Durchschnitt von 1995-1997

Quelle: Europäische Kommission/ GD Regionalpolitik: Framework for funding of Investments in the field of Environment with ISPA, S. 3⁹³⁷

Die Projekte

ISPA umfasst Projekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr (Transport). Im Verkehrsbereich konzentrieren sich die ISPA-Investitionen auf die Umsetzung des *acquis* und umfassen Projekte zur Ausweitung der Transeuropäischen Verkehrsnetze, die Verbindungen zwischen der EU und den Beitrittsländern verbessern sollen und Verbindungen zwischen nationalen Netzwerken und von diesen zum Transeuropäischen Verkehrsnetz herstellen sollen. Demnach wird mittels ISPA die Entwicklung von Bahnnetzen, Straßen, Wasserwegen/-Häfen und Flughafen-Infrastruktur gefördert.⁹³⁸

⁹³⁶ Vgl. UKIE-Website, unter: <http://www.ukie.gov.pl>

⁹³⁷ Vgl. ISPA-Webseite, unter: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ISPA/working_en.htm

⁹³⁸ Ausführlicher zur Förderung des Transportbereichs durch ISPA siehe: ISPA-Framework for Transport der GD Regionalpolitik auf der Webseite von ISPA unter: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ISPA/working_en.htm

Im Umweltbereich unterstützt ISPA Projekte, die den begünstigten Ländern die Erfüllung der Ziele der Partnerschaft für die Mitgliedschaft sowie die Anpassung an die gemeinsame Umweltpolitik der EU ermöglichen sollen. Hier sind vor allem Umweltrichtlinien gemeint, die investitionsintensiv sind. Darunter fallen Bereiche wie Trinkwasser, Umgang mit Abwasser, Entsorgung fester Abfälle und Luftverschmutzung.

Prioritäre Bereiche der Unterstützung von Projekten durch ISPA sind in der *Nationalen Strategie Polens zur Nutzung von ISPA als ein Instrument zur Realisierung der Nationalen Umweltpolitik* Polens enthalten.⁹³⁹ Einige wichtigere Projektbereiche aus dem Dokument seien im Folgenden aufgelistet:

- Investitionen in große Kläranlagen für Abwässer mit den dazugehörigen Kanalisationssystemen, die die Abwässer in Oberflächengewässer leiten, die der Gefahr der Eutrofierung ausgesetzt sind
- Investitionen in Wasserversorgungs- und -aufbereitungsanlagen
- Modernisierung und Ausbau städtischer Fernheizleitungssysteme (Quellen und Netzwerke) verbunden mit Liquidationen von niedrigen Emissionen und Termorenovierungen von Objekten in Ortschaften, in denen die EU-Normen für Konzentrationen in der Luft deutlich überschritten sind;
- Pro-ökologische Investitionen in städtischen Transportsystemen;
- Bau und Ausbau sowie Modernisierung der städtischen Mülldeponien
- Investitionen in Systeme der Abfallvermeidung, des Recyclings und der Wiederverwertung von kommunalen Abfällen.
- Sammel- und Wiederverwertungssysteme für lästige und gefährliche Abfälle

In den Jahren 2000-2002 hat die Europäische Kommission die Unterstützung von 54 polnischen Projekten aus den Bereichen Umwelt und Transport im Rahmen von ISPA bewilligt. Der Kofinanzierungsbeitrag aus dem ISPA-Budget für diese Projekte betrug über 2 Milliarden Euro. Die folgende Tabelle stellt die ISPA-Projekte in Polen unterteilt auf die Sektoren Umwelt und Transport in den Jahren 2000-20002 dar.

⁹³⁹ Vgl. Umweltministerium Polens, Abteilung zur Verwaltung der Auslandshilfen: *Strategia wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji polityki ekologicznej państwa* [Strategie zur Nutzung von ISPA als ein Hilfsinstrument zur Realisierung der nationalen Umweltpolitik Polens], Warschau 2001. Im Internet einsehbar auf der Webseite des UKiE, unter: www.ukie.gov.pl

Tab. 12: ISPA-Projekte in Polen nach Sektoren in den Jahren 2000-2002

Sektor	Anzahl Projekte	Projektkosten Gesamt (Euro)	Teilfinanzierung durch ISPA (Euro)
Transport	20	1 651 488 615	1 122 738 999
Umwelt	33	1 582 330 192	928 705 409
andere	1	1 630 000	1 630 000
Projekte gesamt	54	3 235 448 807	2 053 074 408

Quelle: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE)

Die ISPA-Förderung von Maßnahmen erfolgt durch rückzahlbare und nicht rückzahlbare Unterstützungen.⁹⁴⁰ Die Finanzierungsrate eines Projektes durch ISPA-Mittel beträgt maximal 75% der Projektkosten. Die Kommission kann diesen Anteil in Ausnahmefällen auf 85% erhöhen, wenn dies zur Erreichung der grundlegenden Ziele von ISPA notwendig ist.⁹⁴¹ Somit ist eine Kofinanzierung der Projekte notwendig, zu der die EIB, der EBWE, die Nordische Investitionsbank, der Nordische Umwelt-Fond sowie nationale Quellen herangezogen werden.⁹⁴² Weitere Voraussetzungen, die für eine ISPA-Unterstützung erfüllt sein müssen, werden im Folgenden überblicksartig dargestellt:

1. **Katalysatorwirkung:** Die Investition muss einen Auslöser für beitragsorientierte Maßnahmen darstellen, zu denen es anderenfalls gar nicht bzw. erst zu einem späteren Zeitpunkt kommen würde.
2. **Ausgereiftheit und Mindestgröße der Projekte:** Die zu fördernden Maßnahmen müssen einen Mindestumfang besitzen, um eine signifikante Bedeutung für den Umweltschutz zu haben. Die Mindestgröße der zu fördernden Projekte muss 5 Mio. € umfassen.
3. **Zusätzlichkeit:** Die ISPA-Hilfe sollte keine anderen - insbesondere privatwirtschaftliche oder den internationalen Finanzinstitutionen angehörende - Geldgeber verdrängen. Durch ISPA-Investitionen sollten vielmehr weitere Investoren angezogen werden.
4. **Nachhaltigkeit:** Die geförderten Investitionsmaßnahmen sollten auch über das Datum des Beitritts hinaus nachhaltig sein (finanziell rentabel und kostendeckend, den EU-Normen und Standards entsprechend sowie mit den anderen sektorpolitischen Maßnahmen im Einklang stehend und umweltgerecht sein, wie in den Art. 2 und 174 des Amsterdamer Vertrages definiert).

⁹⁴⁰ Vgl. Tkaczyński/ Rossmann (2001), S. 128

⁹⁴¹ Vgl. Europäische Kommission/ Generaldirektion Regionalpolitik: Framework for funding of Investments in the field of Environment with ISPA, S. 2. Einsehbar auf der Internetseite des Heranführungsprogramms ISPA, unter: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ISPA/working_en.htm

⁹⁴² Vgl. EC (2002a), S. 13

Zusätzlich zu den gerade dargestellten allgemeinen Kriterien für eine ISPA-Förderung definiert die Rahmenvereinbarung für ISPA-Investitionen im Umweltbereich spezifische Umweltkriterien, die erfüllt sein müssen, damit eine ISPA-Förderung durchgeführt werden kann. Dazu zählt unter anderen die Übereinstimmung der ISPA-Projekte mit den Zielen und Prinzipien der Gemeinsamen Umweltpolitik der EU. Die Projekte müssen ferner eine Priorität in den Nationalen Programmen zur Übernahme des Besitzstandes darstellen und eine demonstrierbare, sowohl quantitative als auch qualitative, Effektivität für den Umweltschutz besitzen.⁹⁴³

5.10.2.3 SAPARD

SAPARD ist die Gemeinschaftsmaßnahme zur Vorbereitung der Kandidatenländer auf den EU-Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes. Das Programm wurde für den Zeitraum 2000-2006 im Jahre 1999 ins Leben gerufen⁹⁴⁴ und ist ähnlich wie ISPA Teil der Intensivierten Heranführungsstrategie für die Kandidatenländer aus MOE. Es gehört in den Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion Landwirtschaft. Es ist ein reines Vorbeitrittsprogramm, dessen Hilfen lediglich Ländern zusteht, die sich auf den EU-Beitritt vorbereiten. Sollte ein von SAPARD begünstigtes Bewerberland vor 2007 der EU beitreten (wie Polen), verliert es den Anspruch auf SAPARD-Hilfen und fällt automatisch in den Zuständigkeitsbereich der Strukturfonds der EU. Nach Art. 1 der Verordnung Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 hat SAPARD zwei explizite Kernziele:⁹⁴⁵

1. Unterstützung der Lösung der prioritären Probleme bei der langfristigen Anpassung in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung;
2. Förderung der Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich der GAP und der damit verbundenen Maßnahmen

⁹⁴³ ausführlich zu den Umweltkriterien für ISPA-Förderung vgl. Europäische Kommission/ Generaldirektion Regionalpolitik: Framework for funding of Investments in the field of Environment with ISPA, S. 6f. Einsehbar auf der Internetseite des Heranführungsprogramms ISPA, unter: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ISPA/working_en.htm

⁹⁴⁴ Vgl. Europäischer Rat: Verordnung Nr. 1268/1999 des Rats vom 26. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Vorbereitung des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Bewerberländer während des Heranführungszeitraums, in: Amtsblatt L 161 vom 26.6.1999

⁹⁴⁵ Vgl. Tkaczyński/ Rossmann (2001), S. 123 sowie EC (2002a), S. 15

Als förderungswürdig wurden in der oben genannten Verordnung 15 Maßnahmen genannt. Die Unterstützung von SAPARD sollte sich auf mindestens eine der im Folgenden aufgezählten Maßnahmen beziehen:

- Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe;
- Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen;
- Verbesserung der Strukturen für Qualitäts-, Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen sowie für die Verbesserung der Qualität der Lebensmittel und für den Verbraucherschutz;
- landwirtschaftliche Produktionsverfahren, die dem Umweltschutz und der Landschaftspflege dienen;
- Entwicklung und Diversifizierung wirtschaftlicher Tätigkeiten;
- Aufbau von Vertretungs- und Betriebsführungsdiensten für die Landwirtschaft;
- Gründung von Erzeugervereinigungen;
- Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Erbes;
- Bodenmelioration und Flurbereinigung;
- Erstellung von Grundbüchern und deren Aktualisierung;
- Verbesserung der Berufsbildung;
- Entwicklung und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur;
- Bewirtschaftung der Wasserressourcen;
- Forstwirtschaft einschließlich Aufforstung, Investitionen in die Forstbetriebe privater Waldbesitzer sowie Verarbeitung und Vermarktung von Forsterzeugnissen;
- technische Hilfe für die unter diese Verordnung fallenden Maßnahmen einschließlich Studien zur Unterstützung der Programmplanung und -begleitung sowie Informations- und Werbekampagnen.

Die Zusammenstellung der Maßnahmen variiert zwar pro Empfängerland, es lässt sich allerdings in den meisten Kandidatenländern eine Konzentration auf die ersten drei genannten Maßnahmen beobachten, die über 60% der Gesamtförderung ausmachen.

Wie bei ISPA und PHARE gilt der Grundsatz der Komplementarität auch bei SAPARD. Die Gemeinschaftsmaßnahmen sollen die entsprechenden einzelstaatlichen Maßnahmen ergänzen und der Satz der Gemeinschaftsbeteiligung beträgt maximal 75% der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben. Bei bestimmten technischen und als besonders wichtig eingestuften Maßnahmen, können sogar 100% der förderfähigen Kosten übernommen werden.⁹⁴⁶

⁹⁴⁶ für detaillierte Bestimmungen zu den Sätzen der Gemeinschaftsbeteiligung siehe Europäischer Rat: Verordnung Nr. 1268/1999 des Rats vom 26. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Vorbereitung des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Bewerberländer während des Heranführungszeitraums, Art. 8, in: Abl. Nr. L 161 vom 26. Juni 1999, S. 92

In der Zeitperiode 2000-2006 belaufen sich die SAPARD-Mittel für Förderungen jährlich 540 Millionen € (Preisniveau 2001). Bei der Zuweisung der Beträge an ein Bewerberland liegen folgende Kriterien zugrunde:

- die landwirtschaftliche Bevölkerung (Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten)
- die landwirtschaftlich genutzte Fläche,
- das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Kaufkraftparitäten,
- die spezifische Situation einzelner Gebiete.

Die folgende Tabelle listet die unter Berücksichtigung dieser Kriterien zustande kommenden indikativen Aufteilungen des jährlichen Höchstbetrages der Fördermittel auf die einzelnen MOEL. Polen erhält somit mit 175 Millionen € den höchsten und Slowenien mit 6,6 Millionen den niedrigsten jährlichen Betrag.

Tab. 12a: ISPA-Mittelaufteilung 2000-2006 nach Kandidatenländern

Länder	Jährliche Zuweisung in Mio. EUR, Preisniveau 2001
Bulgarien	54,128
Tschechische Republik	22,911
Estland	12,603
Ungarn	39,517
Lettland	22,688
Litauen	30,976
Polen	175,17
Rumänien	156,429
Slowakei	18,992
Slowenien	6,58
Gesamt	539,994

Quelle: Official Journal L 226, 27. August 1999, S. 23, in: PHARE, ISPA, SAPARD, S. 16

Die Ziele und prioritären Unterstützungsbereiche von SAPARD werden in den jeweiligen Beitrittspartnerschaften mit den Bewerberländern sowie in den Nationalen ISPA-Strategien für die Bereiche Umwelt und Verkehr, die von den Kandidatenländern selbst aufgestellt werden, bestimmt. Besondere Priorität werden in den Nationalen Strategien solchen Maßnahmen eingeräumt, die die Markteffizienz erhöhen, Qualitäts- und Gesundheitsstandards verbessern, neue Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten schaffen und zum Umweltschutz beitragen. Im Folgenden werden die Eckpunkte der Anwendung von SAPARD in Polen näher betrachtet.

SAPARD in Polen

Die Nationale *SAPARD-Strategie* Polens (Programm Operacyjny SAPARD)⁹⁴⁷ wurde vom polnischen Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung im Jahr 2000 ausgearbeitet und basiert auf Screenings und Konsultationen in allen 16 Woiwodschaften Polens sowie auf den im Nationalen Programm zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft (NPPC) vorgegebenen Zielen. Aus den in der Verordnung Nr. 1268/1999 des Rates vorgeschlagenen Wirkungsbereichen wählt das Dokument vier Maßnahmen aus, deren Bedeutung für Polen besonders groß ist und sie somit als durch die SAPARD-Mittel förderungswürdig eingestuft worden sind:

1. Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen,
2. Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe
3. Entwicklung und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur,
4. Entwicklung und Diversifizierung wirtschaftlicher Tätigkeiten in ländlichen Gebieten (Multifunktionale Entwicklung ländlicher Gebiete).

Das Operationsdokument für SAPARD in Polen beschreibt die allgemeinen Ziele der vier ausgewählten Maßnahmen und konkretisiert Projekte, die zu ihrer Erreichung führen sollen. Im Folgenden seien die allgemeinen Ziele der durchzuführenden Maßnahmen kurz dargestellt.⁹⁴⁸

Ad 1) Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen,⁹⁴⁹

- Verbesserung der Sicherheit und der Qualität bei der Lebensmittelherstellung;
- Vergrößerung der Anzahl von Verarbeitungs- und Veredelungsbetriebe, die sanitären und veterinären EU-Standards im Bereich der Nahrungsmittelverarbeitung erfüllen;
- Unterstützung der Rationalisierung, der Restrukturierung und des Fortschritts im genannten Sektor, um seine Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen und die Anpassung an die Funktionsregeln des Gemeinsamen Marktes zu erleichtern;

⁹⁴⁷ Vgl. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: SAPARD – Program Operacyjny dla Polski, überarbeitete Version vom 03. Juli 2000, [Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Gebiete: SAPARD – Operationsprogramm für Polen. [i.F.z.a: MINROL (2000)]. Einsehbar auf der Website des polnischen Ministeriums für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, unter: <http://www.bip.minrol.gov.pl>

⁹⁴⁸ Vgl. MINROL (2000), Kap. 7. Das Kapitel enthält ferner detaillierte Ausführungen über die dazugehörigen Programme.

⁹⁴⁹ Im ersten Implementierungsjahr von SAPARD in Polen (2002-2003) wurden im Rahmen der Maßnahme Nr. 1) 473 Anträge auf finanzielle Beihilfe von insgesamt 262 Mio. PLN gestellt, vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Gebiete (2003), S. 55

- Verstärkung der Produzentenvereinigungen und –verbände, im besonderen um die Einführung der Regeln der *GAP* zu erleichtern;
- Begrenzung der negativen Auswirkungen der Verarbeitungs- und Veredelungsbetriebe auf die Umwelt.

Ad 2) Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe⁹⁵⁰

- Verbesserung der Qualität der Agrarproduktion durch Verbesserung der technischen Ausstattung der Landwirtschaftsbetriebe und durch Anpassung der Produktionsbedingungen an die Vorschriften des *acquis*
- Restrukturierung der Agrarproduktion als Voraussetzung für Verbesserung der Effektivität der Landwirtschaftsbetriebe und für Anpassung der Produktion an die Nachfrage und Bedürfnisse des Marktes.
- Ausrichtung der Produktion an den natürlichen Bedingungen der Umwelt, Minimalisierung der negativen Auswirkungen der Produktion auf die Umwelt und auf das Landschaftsbild.

Ad3) Entwicklung und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur⁹⁵¹

- Erhöhung der Attraktivität ländlicher Gebiete für inländische und ausländische Investoren
- Sicherstellung eines entsprechenden Lebensstandards für Dorfbewohner
- Schaffung von Voraussetzungen um den *acquis* zu implementieren

Ad4) Entwicklung und Diversifizierung wirtschaftlicher Tätigkeiten in ländlichen Gebieten (Multifunktionale Entwicklung ländlicher Gebiete).

- Förderung der wirtschaftlichen Aktivität in ländlichen Gebieten außerhalb der traditionellen Landwirtschaft durch Hebung des Bewusstseins der Landbevölkerung sowie durch Investitionen.
- Promotion umweltschonender und das Landschaftsbild erhaltender Agrarproduktionsmethoden und –praktiken, um Umweltgefahren, die aus Marginalisierung und Intensivierung der Agrarproduktion resultieren, zu begrenzen.

Die Zuweisung und Verwendung der Mittel in den genannten Bereichen wird ex-ante, ex-post aber auch während ihrer Ausführung durch ein spezielles *SAPARD-Kontrollkomitee* in Zusammenarbeit mit der Kommission kontrolliert und beurteilt. Auf Basis der daraus generierten Ergebnisse erfährt der Operationsplan Anpassungen, von denen die letzten im Juli

⁹⁵⁰ Auf Realisierung dieser Aufgaben wurden im ersten Implementierungsjahr von SAPARD in Polen (2002-2003) über 1800 Anträge zum Gesamtwert von 71,8 Mio. PLN gestellt, vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Gebiete (2003), S. 55

⁹⁵¹ Im ersten Implementierungsjahr von SAPARD in Polen (2002-2003) wurden im Rahmen der Maßnahme Nr. 3 2032 Anträge in der Gesamthöhe von 867 Mio. PLN gestellt, Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Gebiete (2003), S. 55

und Oktober 2003 stattfanden. Diese sollen die Effektivität der durchgeführten Projekte⁹⁵² erhöhen aber auch für Fairness und Ausgewogenheit bei der Verteilung der Mittel sorgen.⁹⁵³ Ferner werden zusätzliche förderwürdigen Bereiche identifiziert, womit die ursprüngliche Zusammenstellung der Maßnahmen ebenfalls Änderungen erfährt. Als neue Investitionssektoren wurden beispielsweise die „Verbesserung der Berufsausbildung“ sowie technische Hilfe für die unter die Verordnung Nr. 1268/1999 fallenden Maßnahmen einschließlich Studien zur Unterstützung der Programmplanung und -begleitung sowie Informations- und Werbekampagnen für Landwirte identifiziert.⁹⁵⁴

Dezentralisierung der Verwaltung von EU-Hilfsinstrumenten

Damit die Bewerberländer sich auf die Übernahme der vollen Verantwortung für die Verwaltung der Gemeinschaftsunterstützung nach dem Beitritt vorbereiten konnten, unterstützte die Europäische Kommission sie ab 1999 beim Übergang zur dezentralisierten Abwicklung der PHARE- und ISPA-Projekte. Spezielle Arbeitsgruppen wurden eingerichtet, um jedes Kandidatenland auf die Verwaltung und das Management der weitaus umfangreicheren Hilfen aus dem Struktur- und Kohäsionsfonds nach ihrem EU-Beitritt vorzubereiten. Im Rahmen des Erweiterten Dezentralen Abwicklungssystems (EDIS) wird die gesamte Verantwortung für die Verwaltung der EU-Mittel auf die Ausführende Stelle eines beitrittswilligen Landes übertragen, sobald dort die notwendigen Abrechnungssysteme eingesetzt sind und sie von der Kommission „zugelassen“ wurden. Das EDIS muss bis zum Zeitpunkt des Beitritts eingeführt sein.⁹⁵⁵

5.11 Zusammenfassung und Überleitung

Mit einem Netzwerk aus graduell voranschreitender und die MOEL in die EU-Strukturen zunehmend einbeziehender wirtschaftlicher und politischer Ostöffnung, leistete die Europäische Union einen entscheidenden Beitrag zum Beitrittsvorbereitungsprozess der MOEL. Die Unterstützung der EU verkörperte sich zum einen in Wirtschaftsabkommen und technisch-finanziell konzipierten Heranführungsinstrumenten. Zum anderen fand der Beitrag der EU zur Vorbereitung der MOEL auf die EU-Mitgliedschaft in politischen Wegweisern,

⁹⁵² Für detaillierte Informationen zu den Projekten vgl. MINROL (2000), Kap. 7

⁹⁵³ Für detaillierte Informationen über die Anpassungen des Operationsplans für SAPARD in Polen vgl. Website des polnischen Ministeriums für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, unter: <http://www.bip.minrol.gov.pl>

⁹⁵⁴ Vgl. Website des polnischen Ministeriums für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, unter:

<http://www.bip.minrol.gov.pl>

⁹⁵⁵ Vgl. EP (2003g), S. 20f

Strategiedokumenten und auf die Erreichung der Beitrittsreife ausgerichteten Zwischenstandberichten seinen Ausdruck. Somit bestimmte die EU zwangsläufig das Tempo der Europäischen Integration Mittel- und Osteuropas entscheidend mit.

Polen als geographisches und demoskopisches Großgewicht in MOE, aber auch als das politisch und wirtschaftlich bedeutendste Kandidatenland, bekam den größten Anteil der von der EU geleisteten Heranführungshilfe ab. Diese wurde mit der Einleitung des offiziellen Beitrittsprozesses in 1998 zusätzlich intensiviert. Den im gleichen Jahr beginnenden Beitrittsverhandlungen soll im Folgenden aufgrund ihrer Brisanz und definatorischer Bedeutung für die endgültigen Beitrittskonditionen Polens zur EU ein eigenes Kapitel gewidmet werden.

Fachgebiet: Europäische Integration

***Der Weg Polens in die EU und die Auswirkungen des EU-Beitritts
mit besonderer Berücksichtigung der Integrationsbereiche
„Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Umsetzung der Freizügigkeit“***

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der

Philosophischen Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität

zu

Münster (Westf.)

vorgelegt von

Martin Mattäus Stawowiak

aus Warschau

2004

Band II

6 Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU

Zwischen April 1998 und Dezember 2002 fanden die Beitrittsverhandlungen zwischen Polen und der EU statt. Der dort besprochene rechtliche Besitzstand der Union wurde in 31 Verhandlungskapitel unterteilt, von denen die Landwirtschaft das Kap. Nr. 7, die Umwelt das Kap. Nr. 22 und der Freie Personenverkehr (Freizügigkeit) das Kap. Nr. 2 bildete. Die Ergebnisse der Verhandlungen wurden in der sog. Beitrittsakte festgeschrieben und kennzeichnen die endgültigen Konditionen des EU-Beitritts Polens zur EU. Die Beitrittsakte wurde am 16. April 2003 unterschrieben, danach sowohl von Polen als auch von der EU ratifiziert und trat mit dem Beitritt Polens am 01. Mai 2004 in Kraft.

Das Ziel dieses Kapitels ist es, den inhaltlichen Verlauf und die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU darzustellen. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen auf die für diese Arbeit interessanten Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“. Bevor jedoch die konkreten Verhandlungsinhalte in den drei Kapiteln besprochen werden, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen erst einmal auf eine allgemeine Erläuterung des Rahmens und des etappenähnlichen Verlaufs von Beitrittsverhandlungen mit Kandidatenländern und geben einen einleitenden Überblick über die Vorbereitungen Polens auf die Verhandlungstätigkeit mit der EU wieder.

6.1 Aufbau, Rahmen und Verlauf der Verhandlungen

6.1.1 *Screening*⁹⁵⁶

Der *Screening*-Prozess bildet die erste offizielle Etappe der Beitrittsverhandlungen um die Mitgliedschaft eines Kandidatenlandes in der EU. Das *Screening* ist eine analytische Durchsicht des Rechtsbestandes eines Kandidatenlandes in Bezug auf dessen Übereinstimmung mit dem Rechtsbestand der EU. Die Rechtskontrolle geschieht nach der Einteilung des gemeinschaftlichen *acquis* in Verhandlungskapitel und findet somit separat für alle 31 Verhandlungskapitel statt. Das Ziel des *Screening* ist die Ermittlung von Abweichungen zwischen dem EU-Recht und dem nationalem Recht des Kandidatenlandes.

⁹⁵⁶ Die Ausführungen des Kapitels basieren auf folgender Quelle: Hauptunterhändler der Regierung RP/ Kanzlei des Ministerpräsidenten [Hrsg.]: *Glosariusz Negocjatora* [Glossar des Hauptunterhändlers], Warschau 2001

Aus dem Rechtsvergleich resultieren zwei Listen. In der ersten Liste werden alle EU-Rechtsakte in Kategorien qualifiziert, die eine erste Einschätzung des Verhandlungsbedarfs ermöglichen. Die Liste kennt folgende drei Einstufungen: Kategorie 1: „unproblematische Rechtsakte – kein Verhandlungsbedarf“; Kategorie 2: „technisch problematische Rechtsakte – kein Verhandlungsbedarf, doch technische Übernahme im Kandidatenland schwierig“ sowie Kategorie 3: „problematische Rechtsakte – Verhandlungsbedarf“. In der zweiten Liste (*Tables of Correspondance*) werden im *Screening* ermittelte Entsprechungen zwischen den nationalen Rechtsakten des jeweiligen Kandidatenlandes und den Rechtsnormen der EU beschrieben. In dieser Liste werden somit jene nationalen Rechtsakte des Kandidatenlandes aufgeführt, die eine Entsprechung (Correspondance) des jeweiligen Rechtsaktes des gemeinschaftlichen Besitzstandes sind. Die *Tables of Correspondance* erlauben somit den im Vorfeld der Verhandlungen existierenden Anpassungsgrad des Rechtsbestandes des Kandidatenlandes mit dem Rechtsbestand der Gemeinschaft zu bestimmen.

Das *Screening* findet in zwei Etappen (*Sessions*) statt, die multi- und bilateral abgehalten werden. Im Rahmen der multilateralen Session kommen Delegationen aller Kandidatenländer mit Experten der Europäischen Kommission zusammen. Das Treffen hat zum Ziel, den Kandidatenländern die gemeinschaftliche Verhandlungsposition der Union (*EU Common Position*) und damit den aktuellen gemeinschaftlichen Besitzstand im jeweiligen Verhandlungskapitel zu präsentieren und seine Bedeutung zu erläutern. Dies soll den Kandidatenländern ein besseres Verständnis des *acquis* in Bezug auf seine Anwendung und Übernahme geben. Dabei wird eine Abschätzung dahingehend möglich, ob und inwieweit die rechtlichen und institutionellen Lösungen im jeweiligen nationalen Besitzstand eines Bewerberlandes den im gemeinschaftlichen *acquis* enthaltenen Normen und Anforderungen entsprechen. In diesem Rahmen können jene Felder und Bestimmungen frühzeitig identifiziert werden, in denen die Implementierung des *acquis* bis zum Datum des Beitritts als problematisch einzuschätzen sind.

In der zweiten bilateralen Etappe des *Screening* kommen Vertreter der Kandidatenländer mit Experten der Kommission zusammen. In dieser Phase stellt die Delegation des Bewerberlandes die jeweilige *vorläufige und inoffizielle* Verhandlungsposition des Kandidatenlandes und somit seine Einschätzung zur Übernahme und Implementierung der

Rechtsnormen jedes Verhandlungskapitels vor. Die weiter oben beschriebenen Listen sind das Ergebnis dieser Phase des *Screening*, da die vortragende Delegation jede Rechtsakte in die oben erwähnten Kategorien 1-3 einordnet. In Polen fand zwischen April 1998 bis November 1999 das erste *Screening* statt. Im Februar 2000 wurde eine weitere Session der Rechtsdurchsicht eingeleitet, die die Übereinstimmung des polnischen Rechts mit den nach 1999 in Kraft getretenen EU-Rechtsnormen überprüfte.⁹⁵⁷

Auf Basis der Ergebnisse der hier beschriebenen Rechtanalyse erstellen die Kandidatenländer ihre offiziellen Verhandlungspositionen zu den jeweiligen Verhandlungskapiteln. Der Prozess der *Erstellung* und der *Abgabe der Verhandlungspositionen* durch die Bewerberländer wird im Folgenden Kapitel am Beispiel Polens beschrieben.

6.1.2 Formulierung und Abgabe von Verhandlungspositionen

Wie weiter oben ausgeführt, stellt der aktuelle Stand des *acquis* – sowohl was seinen Inhalt als auch den Umfang anbetrifft – die gemeinsame Verhandlungsposition der Union dar. Ihre *Common Position* gibt die Union den Kandidatenländern quasi während der multilateralen Sessionen des *Screening* bekannt, indem sie die Gesamtheit des vollständig zu übernehmenden gemeinschaftlichen Besitzstandes vorstellt.

Die Verhandlungsposition (VP) eines jeden Kandidatenlandes wird nach Beendigung des *Screening* und auf der Grundlage seiner Ergebnisse formuliert.⁹⁵⁸ Insgesamt erstellt jedes Bewerberland für jedes Verhandlungskapitel eine separate Verhandlungsposition, womit 31 VP der Unionsseite übergeben werden müssen. Die VP zum jeweiligen Verhandlungsbereich ist das grundlegende und wichtigste Verhandlungsdokument, in dem die Regierung eines Kandidatenlandes Deklarationen zur Art und Weise und zum Zeitplan der Umsetzung und Implementierung des gemeinschaftlichen *acquis* macht. Damit können VP Anträge auf Übergangsperioden⁹⁵⁹ (Sonderlösungen) für jene Bereiche des *acquis* enthalten, deren rechtzeitige Umsetzung bis zum Beitrittsdatum technisch-zeitliche, politisch-wirtschaftliche, finanzielle oder gesellschaftliche Probleme aufwirft.⁹⁶⁰

⁹⁵⁷ Das im Anhang A dieser Arbeit enthaltene Kalendarium des Integrationsprozesses Polens in die EU liefert eine Ablaufbeschreibung der zusätzlichen Screening-Sessionen nach 1999.

⁹⁵⁸ Der Prozess der Vorbereitung eines Kandidatenlandes auf die Verhandlungen und der Vorbereitung der Verhandlungsposition wird im Kap. 6.2 dieser Arbeit am Beispiel Polens beschrieben.

⁹⁵⁹ Temporäre Aussetzung der vollen Geltung des *Acquis* in einem seiner Bereiche für eine vorher bestimmte Zeitperiode nach dem erfolgten EU-Beitritt.

⁹⁶⁰ Wie noch später ausgeführt werden wird, musste Polen vor allem aus *finanziellen* Gründen Übergangslösungen in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt beantragen.

Die Vorbereitung und Projektierung einer Verhandlungsposition umfasst auch die Anfertigung diverser Analysen zu den Auswirkungen des Beitritts auf das nationale Budget, auf die Gesellschaft und die Ökonomie des Landes. Die Ergebnisse dieser Analysen, die durch ein Arbeitsteam zur Vorbereitung der VP verifiziert werden, beeinflussen die Inhalte der VP entscheidend. Polen hat 29 Verhandlungspositionen zu allen im Rahmen des *Screening* vorgegebenen Verhandlungskapiteln verfasst und der Unionsseite übergeben.⁹⁶¹ Es war die Aufgabe des polnischen *Verhandlungsteams*, die VP vorzubereiten und dem *Komitee für Europäische Integration* (KIE) zu übergeben. Dann musste die VP durch den Ministerrat Polens angenommen und bestätigt werden.

Im Verlauf der Verhandlungen können die VP der Kandidatenländer Anpassungen und Veränderungen erfahren. Dies kann vor allem in Berücksichtigung der erzielten Fortschritte bei der Übernahme des *acquis*, als Reaktion auf neue Rechtsnormen im sich ständig weiterentwickelnden *acquis* oder aufgrund von Änderungen im Strategieverhalten des Verhandlungsteams eines Kandidatenlandes geschehen. In den regelmäßigen Fortschrittsberichten der Kommission werden sowohl die Fortschritte der Bewerberländer bei der Übernahme des *acquis*, als auch der aktuelle Stand der Verhandlungen und die erzielten Fortschritte beurteilt (Monitoring).

Die Verhandlungspositionen der Kandidatenländer und die darin enthaltenen Anträge auf Sonderlösungen (*Derogations*) werden vom Rat jeweils mit einer gemeinsamen, von allen Mitgliedsländern einstimmig gefassten Position der EU (*EU Common Position*) beantwortet. Der Entwurf dieser gemeinsamen Position fällt der Kommission zu. Das bedeutet, dass die Kommission die Abstimmungsprozesse zwischen den bestehenden Mitgliedstaaten bezüglich der Inhalte der VP koordinieren und in der Endversion einer VP die spezifischen Interessen aller Mitgliedsländer berücksichtigen muss. Der durch die Kommission verfasste Entwurf der *EU Common Position* wird dem Rat übergeben, auf dessen Forum die Mitgliedsländer die endgültige Version der VP diskutieren. Dies kann sich in politisch sensiblen Bereichen, zu denen die Meinungen einzelner Mitgliedsländer divergieren (wie z.B. im Falle der Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“ und „Freizügigkeit“), recht schwierig und langwierig gestalten.⁹⁶²

⁹⁶¹ Eine Übersicht über den Zeitplan der Abgabe der VP durch Polen findet sich im Anhang dieser Arbeit.

⁹⁶² Die gerade beschriebenen Koordinierungsarbeiten werden von der Generaldirektion Erweiterung durchgeführt. Für die Verhandlungen mit Polen war Kommissarin *Francoise Gaudenzi-Aubier* verantwortlich.

Auch die VP der Unionsseite kann im Laufe der Verhandlungen Änderungen und Anpassungen erfahren, z.B. in Hinblick auf die dem Bewerberland zugestandenen Übergangsperioden im Zeitplan zur vollständigen Übernahme des *acquis*. Der Antrag auf eine Übergangsperiode kann auch von der Unionsseite gestellt werden, vor allem wenn angenommen wird, dass durch die vollständige Anwendung des *acquis* unmittelbar nach dem Beitritt des Kandidatenlandes Störungen in der Funktionsweise der gesamten EU oder eines Mitgliedslandes verursacht werden könnten.⁹⁶³

Die Verhandlungspraxis hat gezeigt, dass zur Beschleunigung des Verhandlungsprozesses immer wieder *Arbeitsversionen* von Verhandlungspositionen (sog. *Draft* und *Revised Common Positions*) zwischen den Verhandlungsparteien ausgetauscht werden. Die Einigung wird am Ende durch eine schrittweise und kompromissuchende Annäherung der Verhandlungspositionen⁹⁶⁴ des Kandidatenlandes auf der einen und der Europäischen Union auf der anderen Seite erzielt.⁹⁶⁵

Wie bereits dargestellt, stehen im Rahmen der Verhandlungen weder der Umfang noch die Inhalte des *acquis* zur Diskussion. Lediglich die zeitliche, finanzielle und organisatorische Ausgestaltung der vollständigen Übernahme und Implementierung des *acquis* in den Rechtssystemen der Kandidatenländer wird festgelegt. Die Beitrittsverhandlungen finden im Rahmen von bilateralen Regierungskonferenzen (*Beitrittskonferenzen*) statt, die im Folgenden erörtert werden.

⁹⁶³ Hier sind z.B. mögliche Gleichgewichtsstörungen der EU-Arbeitsmärkte durch den plötzlichen Wegfall von Migrationsschranken im Rahmen der Geltung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu erwähnen.

⁹⁶⁴ Erstellung und Austausch von sog. *Revised oder Draft Common Positions* seitens der EU als Antworten auf die Verhandlungspositionen der Kandidatenländer, die wiederum neue angepasste Verhandlungspositionen formulieren.

⁹⁶⁵ Für detaillierte Informationen über die Formulierung der EU Common Positions siehe Regierungsbevollmächtigter für die Beitrittsverhandlungen der Republik Polen in der EU/ Amt des Ministerpräsidenten [Hrsg.]: *Negocjacje Członkowskie – Polska na drodze do Unii Europejskiej* [Beitrittsverhandlungen – Polen auf dem Weg in die EU], zweite erweiterte Ausgabe, Warschau, Juli 2000, S. 19-37, [i.F.z.a: Hauptunterhändler RP (2000a)]

6.1.3 Beitrittskonferenzen und Entwurf der Beitrittsakte

Sobald alle Mitgliedsländer der Union unter Vermittlung der Kommission einen Konsens über die gemeinsame Antwort auf die erste offizielle Verhandlungsposition eines Kandidatenlandes, die der Unionsseite nach dem Abschluss des *Screening* übergeben wurde, erzielt haben, wird die *EU Common Position* dem Bewerberland anlässlich des ersten Treffens der Intergovernmentalen Beitrittskonferenz⁹⁶⁶ vorgestellt. Die Vorstellung der Common Position der EU eröffnet somit die eigentlichen Beitrittsverhandlungen zwischen der Union und dem Kandidatenland, die dann im Rahmen von bilateralen Treffen auf Ministerialebene⁹⁶⁷ (*Vorsitzende der Delegationen*) sowie auf Ebene der Vertreter der Delegationsvorsitzenden (Mitglieder des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AstV))⁹⁶⁸ auf der einen und Hauptunterhändler der Kandidatenländer (Verhandlungsteam) auf der anderen Seite) stattfinden.⁹⁶⁹ Die Treffen auf Ebene der Vertreter der Außenminister werden im EU-Jargon mit dem Beinamen „*Deputies*“ bezeichnet. Die Vereinbarungen, die auf der Ebene der „*Deputies*“ gemacht werden, bedürfen einer formalen Bestätigung anlässlich eines Treffens der Beitrittskonferenz auf Ministerialebene.⁹⁷⁰

Die Verhandlungsteams⁹⁷¹ beider Seiten kommen im Rahmen der Beitrittskonferenzen zu Gesprächen über die Modalitäten des EU-Beitritts zusammen. Da der Inhalt und Umfang des *acquis* von vornherein vorgegeben und nicht verhandelbar ist, konzentrieren sich die Gespräche zum einen auf die Ausgestaltung der Übergangsperioden in Bezug auf ihre Anzahl, Länge und Inhalte. Zum anderen wird die Partizipation des neuen EU-Mitglieds an den Unionspolitiken definiert (Rechte und Pflichten), womit z.B. die Höhe seiner EU-Haushaltsbeitrages sowie das Ausmaß seiner Beteiligung an den finanziellen Transfers der Union (System der Struktur- und Kohäsionsfonds sowie der Agrarfonds) bestimmt werden.

⁹⁶⁶ Über die Einberufung bilateraler Beitrittskonferenzen mit den Ländern MOE, mit denen die Verhandlungen zuerst geführt werden sollen (Gruppe der „5+1“ – Zypern, Tschechien, Estland, Polen, Slowenien, Ungarn) ab dem 31. März 1998 entschied der Europäische Rat von Luxemburg am 12-13. Dezember 1997. Fortan nannte man die oben genannten Kandidatenländer die „Luxemburger Gruppe“

⁹⁶⁷ Außenminister des Kandidatenlandes und der Mitgliedsländer

⁹⁶⁸ Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AstV) besteht aus den Leitern der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU auf Botschafterebene. Das AstV ist ein Hilfsorgan des Rats der EU und bildet eine Verbindung zwischen den Verwaltungen der Mitgliedsländer mit der EU-Verwaltung. Der AstV ist an der Formulierung der Inhalte der EU Common Positions beteiligt.

⁹⁶⁹ Hauptunterhändler RP (2000a)

⁹⁷⁰ Beispielsweise zeigen die Erfahrungen, dass Entscheidungen zu sensiblen Verhandlungsbereichen (wie z.B. im Falle der Freizügigkeit) der Ebene der Minister und Regierungschefs vorbehalten sind.

⁹⁷¹ Ausführliche Informationen zur personellen Zusammensetzung des polnischen und des Verhandlungsteams der Union können auf der Internetseite der Generaldirektion Erweiterung unter: : http://europa.eu.int/comm/dgs/enlargement/index_de.htm eingesehen werden.

Über Streitfragen, die im Rahmen getrennter und den einzelnen Verhandlungskapiteln separat gewidmeter Beitrittskonferenzen lange nicht gelöst werden können und somit den Abschluss der Verhandlungen verzögern, wird in der Endphase der Verhandlungen nicht mehr getrennt verhandelt. Es wird vielmehr versucht, durch Verkoppelung der Fragen – auch wenn sie aus verschiedenen Verhandlungskapiteln stammen – ein Verhandlungspaket zu bilden, das zwar für keine der beiden Vertragsparteien völlig zufrieden stellend sein wird, aber dafür für beide annehmbar ist.⁹⁷²

Nachdem es zwischen Union und Bewerber im Verlaufe der Beitrittskonferenzen, im Zuge des Austausches von Verhandlungspositionen sowie durch Schnürung von Endpaketen zu einer Einigung gekommen ist, werden die Verhandlungen im betroffenen Kapitel *vorläufig* geschlossen. Erst wenn alle Verhandlungskapitel vorläufig geschlossen werden, wird in allen Kapiteln ein Gesamtlösungspaket geschnürt, womit die Verhandlungen in den jeweiligen Kapiteln *endgültig* geschlossen werden können.

Aus den Ergebnissen pro Kapitel wird dann der Entwurf der Beitrittsakte gemacht, womit die eigentlichen Verhandlungen im Rahmen von Beitrittskonferenzen abgeschlossen werden. Der Projekt der Beitrittsakte muss dann durch den Rat und das Parlament angenommen und bestätigt werden, wonach sie durch die Mitgliedsländer und das Kandidatenland unterschrieben werden kann. Erst nach Beendigung der Ratifizierungsprozedur in den Mitglieds- und in den Kandidatenländern, kann die Beitrittsakte in Kraft treten.

Besonders die Beitrittsverhandlungen um die Osterweiterung der EU um die 10 MOEL waren aus vielerlei Gründen durch eine hohe politische aber auch technische Komplexität gekennzeichnet. Das folgende Kapitel gibt am Beispiel Polens einen Überblick über die Gegebenheiten, die zu dieser Kompliziertheit maßgeblich beigetragen haben.

⁹⁷² Vgl.: Hauptunterhändler RP (2000), S. 69f

6.1.4 Politische Komplexität der Verhandlungen um die Osterweiterung 2004

Aus dem Kap 3.2 wird deutlich, dass folgende Aspekte und Tatsachen zum Schwierigkeitsgrad der im Rahmen der Osterweiterung geführten Beitrittsverhandlungen beitrugen und schnelle Verhandlungsfortschritte nur bedingt möglich machten:

- quantitative Mächtigkeit und qualitative Komplexität des von den Kandidatenländern vollständig zu übernehmenden *acquis*
- politische und organisatorisch-strukturelle EU-interne Reformen, die simultan mit dem Verhandlungsprozess durchgeführt werden mussten
- große Anzahl der Kandidatenländer, mit denen simultan Beitrittsverhandlungen geführt wurden
- große Unterschiede im Wohlstandsniveau der Kandidatenländer verglichen zum EU-Durchschnitt und damit harte Verhandlungen zur finanziellen Ausgestaltung der Erweiterung und zur Freizügigkeit

Um sich über die politische Komplexität der Verhandlungen im Klaren zu werden, empfiehlt es sich, einen Blick auf *alle* Parteien zu werfen, die den Verhandlungsprozess, seine Inhalte und Beschlüsse, beeinflussen und somit als *Verhandlungsparteien* angesehen werden können. Dabei dürfen die *internen* Verhandlungsprozesse – sei es auf der Unions- oder auf der Seite der Kandidatenländer – nicht vernachlässigt werden. Die Beitrittsverhandlungen schließen somit folgende Verhandlungsparteien und Arten von Verhandlungen mit ein:⁹⁷³

- Verhandlungen zwischen Polen auf der einen und den 15 Mitgliedsländern der EU im Rahmen der Beitrittskonferenz auf der andern Seite
- Verhandlungen zwischen den 15 Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Formulierung der gemeinsamen Verhandlungsposition. Oft ist es für die Mitgliedstaaten genauso schwierig eine Einigung bezüglich einer *EU Common Position* zu erzielen, wie für die EU als ganzes eine Einigung mit Polen. Die Rolle des Vermittlers übernimmt in beiden Fällen die Europäische Kommission
- Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament (EP) sowie dem Rat der EU bezüglich der Inhalte der Beitrittsakten. Das EP muss den in der Beitrittsakte vereinbarten Lösungen zustimmen und kann somit versuchen, im Vorfeld Einfluss auf den Rat auszuüben, um den Gang der Verhandlungen zu beeinflussen. Formal spielt das EP keine institutionelle Rolle in den Beitrittsverhandlungen.
- Verhandlungen in jedem Mitgliedstaat mit dem Ziel der Formulierung der Position der jeweiligen Regierung zu den Beitrittsverhandlungen in Brüssel. Nationale Parlamente,

⁹⁷³ Vgl. Hauptunterhändler RP (2000a), S. 79-81

regionale Regierungen, Wirtschaftsorganisationen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und andere Nichtregierungsorganisationen führen Verhandlungen und Gespräche mit der Zentralregierung bezüglich der Verhandlungsposition des gegebenen Staates für die Beitrittsverhandlungen in Brüssel. Bei der Formulierung der gemeinsamen Verhandlungsposition muss auch die Stimme der öffentlichen Meinung berücksichtigt werden. Analoge Prozesse laufen in Polen und in den anderen Kandidatenländern ab.

- Beitritte neuer Staaten zur EU haben auch einen Einfluss auf und erwecken das Interesse von Drittstaaten und internationalen Organisationen. Beispielsweise die USA, die WTO, die Weltbank sowie andere Drittparteien sind an den Ergebnissen der Beitrittsverhandlungen interessiert, womit das Interesse an der Teilnahme sowie an der Einflussausübung auf den Verhandlungsprozess einhergeht.

Es ist dabei einem Kandidatenland kaum möglich, durch Einflussnahme oder Lobbyismus, die Verhandlungspositionen und –aktivitäten aller Verhandlungsparteien zu koordinieren. Analog ist es für die EU nur bedingt möglich, die Meinungen und Aktivitäten aller internen und externen Verhandlungsparteien aufeinander abzustimmen.

Eine zusätzliche Verkomplizierung der Beitrittsverhandlungen erwächst dann, wenn Aspekte in den Verhandlungsprozess hereingebracht werden, die inhaltlich nichts mit den eigentlichen Verhandlungen zutun haben. Dies kann beispielsweise dann passieren, wenn ein Mitgliedstaat auf die anderen 14 EU-Länder Druck ausübt, seine spezifischen Interessen in der *Common Position* der EU zu berücksichtigen und diese wiederum nur dann dazu bereit sind, wenn der fordernde Staat ihnen im Gegenzug Eingeständnisse in einem anderen Bereich der Europäischen Integration, der aber nichts mit den laufenden Verhandlungen zutun hat, gewährt.

Die Mitgliedsländer stehen ferner unter dem ständigen Druck der Kommission, nach rationellen Gesichtspunkten zu handeln. Die Erweiterung muss basierend auf einem Konsens aller Mitglieder beschlossen und ausgehandelt werden. Dieser Konsens kann allerdings von einem einzelnen Mitgliedsland – natürlich auch von der Gegenseite – blockiert werden. Die Unentbehrlichkeit der Erzielung eines Kompromisses ist allerdings beiden (allen) Parteien

bewusst, denn allein aus früheren Erweiterungs- und Verhandlungsrunden kennen sie die Vorteile, die für beide Seiten – die alten und neuen Mitgliedsländer - aus einer Erweiterung (einem Beitritt) entstehen können.⁹⁷⁴

Für eine inhaltlich der realen Interessen und Situation entsprechende und strategisch effektive Verhandlungsführung ist im Vorfeld der Verhandlungen eine umfassende Situationsanalyse und Vorbereitung vonnöten. Dies beschränkt sich nicht nur auf die Nominierung der Mitglieder von Verhandlungsteams und Benennung von Arbeitsgruppen, die die Interessen des Kandidatenlandes kennen und gegenüber dem Verhandlungsteam der EU vertreten und durchsetzen müssen. Das folgende Kapitel behandelt die Vorbereitungsprozesse eines Kandidatenlandes im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen am Beispiel Polens.

6.2 Allgemeine Vorbereitungen Polens auf die Beitrittsverhandlungen⁹⁷⁵

Zeitgleich mit der Beantwortung des 170 Seiten langen Fragebogens durch die Regierung RP, das der Europäischen Kommission als Grundlage für die Erstellung der Stellungnahme zum Antrag Polens auf die EU-Mitgliedschaft (*Avis*) dienen sollte, fanden in Polen tief greifende strukturelle Reformen in der Regierung statt. Das Ziel der Umstrukturierung war unter anderem, die Effektivität des Integrationsprozesses Polens mit der EU zu erhöhen und eine angemessene Vorbereitung auf die Beitrittsverhandlungen zu gewährleisten.

6.2.1 Komitee für Europäische Integration (KIE)

Im Zuge der Reform wurde am 15. Oktober 1996 das Amt des Regierungsbeauftragten für Europäische Integration und Auslandshilfe abgeschafft und das *Komitee für Europäische Integration* (Komitet Integracji Europejskiej – KIE) gegründet. Die Institution des KIE setzte sich aus Ministern zusammen, die für den europäischen Integrationsprozess zuständig waren und übernahm somit ab diesem Zeitpunkt die Verantwortung für die Gestaltung Integrationsprozesses Polens mit der EU. Zum Tagesgeschäft des Komitees und des ihn unterstützenden Amtes (UKIE)⁹⁷⁶ gehörte zum einen die Gestaltung und die Koordination der Integrationspolitik Polens mit der EU sowie die Programmierung, die Koordination und die

⁹⁷⁴ Vgl. Hauptunterhändler RP (2000), S. 70

⁹⁷⁵ Das im Anhang A dieser Arbeit enthaltene Kalendarium des Integrationsprozesses Polens in die EU liefert zusätzliche Informationen zur Vorbereitung Polens auf die Beitrittsverhandlungen.

⁹⁷⁶ Das Verwaltungsamt des Komitees für Europäische Integration [Polnisch: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej] wurde am 08. August 1996 gegründet.

Überwachung der Ausführung aller Handlungen im Zuge der Implementierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in Polen.⁹⁷⁷ Zum anderen wurde das KIE mit der Vorbereitung des polnischen Verhandlungsteams⁹⁷⁸ auf die Beitrittsverhandlungen mit der EU beauftragt.

6.2.2 Nationale Integrationsstrategie (NSI)

Die Vorbereitung der Verhandlungsposition Polens erfolgte in Zusammenarbeit mit anderen zentralen Verwaltungsinstitutionen des Staates und in Anlehnung an die Prioritäten, die in der *Nationalen Integrationsstrategie (NSI)*⁹⁷⁹ festgelegt wurden. Die durch die Regierung im Januar und durch den Sejm im Mai 1997 angenommene Strategie, definierte den Prozess der Erlangung der EU-Mitgliedschaft und bestimmte Aufgaben für die Zeit unmittelbar nach dem EU-Beitritt Polens. Das Dokument systematisierte ferner die bisherigen Integrationshandlungen, skizzierte die Prioritäten für die Anpassungsprozesse und benannte die sich für Polen ergebenden Herausforderungen der Integration.

In Bezug auf die Vorbereitung der Verhandlungen unterstrich die NSI, dass Polen nicht an einer Mitgliedschaft zweiter Klasse interessiert ist und dass es deswegen sehr wichtig sei, dass Polen im Negotiationsprozess eine einheitliche und konsequente Position einnimmt, was die Stellung Polens als EU-Mitglied anbetrifft. In diesem Lichte machte die NSI auf eine ausreichende sowohl inhaltliche als auch technische Vorbereitung des Verhandlungsteams Polens aufmerksam, vor allem in Bereichen, die eines besonderen Schutzes bedürfen. Die NSI betonte ferner die Wichtigkeit der Mitarbeit von Nichtregierungsorganisationen und gesellschaftlichen Partnern an der Formulierung der polnischen Verhandlungsposition.⁹⁸⁰

⁹⁷⁷ Dies schloss beispielsweise kontrollierende Stellungnahmen zu allen durchzuführenden Rechtsakten in Bezug auf deren Übereinstimmung mit dem EU-Recht, vgl. Sekretär des KIE: „Przygotowanie do negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską. Informacja dla Rady Ministrów.”, [KIE-Sekretär: Vorbereitung auf die Beitrittserhandlungen mit der EU. Information für den Ministerrat.], in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 10, wydanie specjalne [Spezialausgabe], Warszawa, September 1997, dort: Dokumente, „Informacja o przygotowaniach do negocjacji akcesyjnych z Unia Europejska” [Information über die Vorbereitungen auf die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union] [i.F.z.a: UKIE (1997)]

⁹⁷⁸ Die Hauptaufgabe des Verhandlungsteams (VT) ist das Vorbereiten und das Führen von Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU um die Mitgliedschaft Polens in der EU. Das VT wurde 1998 berufen. Es bestand aus 18 Mitgliedern sowie aus einem Vorsitzenden, der zugleich die Funktion des Hauptunterhändler Polens innehatte. Die einzelnen Mitglieder des VT übernahmen die Verantwortung für den Verhandlungsprozess in den einzelnen Verhandlungskapiteln.

⁹⁷⁹ Vgl. NSI (1997)

⁹⁸⁰ Vgl. NSI (1997), S. 7ff. Eine detaillierte Beschreibung der NSI liefert: Nowakowski (1996)

Am 03. Juni 1997 nahm der Ministerrat Polens den Zeitplan für die Implementierungsmaßnahmen der NSI⁹⁸¹ an. Die NSI benannte die Mitgliedschaft Polens in der EU als ein *strategisches Ziel Polens* und ließ die Europäische Integration Polens auf vier grundlegenden Annahmen beruhen, die für die Vorbereitung der Verhandlungsposition Polens in allen Verhandlungskapiteln von Bedeutung waren:⁹⁸²

1. *Die Mitgliedschaft Polens in der Union umfasst die Integration in allen Bereichen;*
2. *Die Integration Polens in die EU sollte zur maximalen Steigerung des Wirtschaftswachstums bei einem gleichzeitigen Drängen zur graduellen Erfüllung der Kriterien der WWU beitragen;*
3. *Die Integration Polens mit der EU ist ein Prozess, der für beide Seiten vorteilhaft ist;*
4. *Die Integration impliziert Anpassungskosten;*

6.2.3 Interministerielle Arbeitsgruppe

Die NSI realisierend und mit dem Ziel der Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen um die Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union, berief der Vorsitzende des Komitees für Europäische Integration (KIE), Ministerpräsident Polens *Wlodzimierz Cimosiewicz*, Anfang März 1997 ein durch den Sekretär des KIE, *Danuta Hübner*, geleitetes intersektorales Team.⁹⁸³ Die interministerielle Arbeitsgruppe für Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union wurde von stellvertretenden Ministern aus führenden Ressorts und zentralen Institutionen besetzt. Die Minister leiteten die Arbeiten in den 28 ins Leben gerufenen sektoralen Unterarbeitsgruppen und 5 horizontal arbeitenden Subteams.⁹⁸⁴ Das Aufgabengebiet des Teams wurde von der reinen Dokumentationsvorbereitung auf die Formung von Verhandlungsteams und das Ausarbeiten des Verhandlungsmandats erweitert.

Der Ministerrat Polens hat anlässlich seiner Sitzung am 19. August 1997 den vom KIE-Sekretär und Leiter der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen, *Danuta Hübner*, angefertigten Zwischenbericht über die „Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen

⁹⁸¹ Vgl. Ministerrat RP (1997)

⁹⁸² Vgl. Radziejowski et. al. (2002), S. 65

⁹⁸³ Das bisherige intersektorale Team beschäftigte sich mit Dokumentationsvorbereitung für die Beitrittsverhandlungen und hatte die erste Etappe der Arbeiten abgeschlossen, Vgl. UKIE (1997), S. 18

⁹⁸⁴ Folgende Personen waren für die hier im Mittelpunkt stehenden Bereiche zuständig: Bereich „Freizügigkeit“: Arbeitsgruppe Nr. 3 unter Leitung von *Irena Boruta*, Unterstaatssekretär im Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik; Bereich „Umwelt“: Unterarbeitsgruppe Nr. 13 unter Leitung von *Janusz Radziejowski*, Unterstaatssekretär im Umweltministerium; Bereich „Landwirtschaft“: *Jerzy Plewa*, Unterstaatssekretär im Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung.

mit der Europäischen Union – Information für den Ministerrat“⁹⁸⁵ angenommen. Ein weiteres Dokument mit dem Namen „Vorbereitungen auf die Beitrittsverhandlungen mit der EU – Stand Dezember 1997“ wurde als Endbericht vom KIE formuliert und vom Ministerrat angenommen.

Der Bericht urteilte über den Stand der Rechtsangleichung in allen Integrationsbereichen, beschrieb voraussehbare Verhandlungsprobleme und gab Ansätze zu ihrer Lösung. Er stellte ferner polnische Erwartungen von der EU-Mitgliedschaft vor und machte Erklärungen in Bezug auf das „Wann?“ und das „Wie?“ der Anpassung Polens an die EU-Standards. Somit bildete das Dokument eine Grundlage sowohl zur Ausarbeitung der Richtlinien für die polnische Verhandlungsstrategie (politisches Verhandlungsmandat), als auch für das sog. *Opening Statement* des polnischen Verhandlungssteams anlässlich der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen.⁹⁸⁶

6.2.4 Nationales Programm zur Übernahme des *acquis* (NPPC)⁹⁸⁷

Der *Avis* der Kommission zum polnischen Beitrittsgesuch wies auf noch anstehende Integrationsmaßnahmen hin und teilte diese in Prioritäten und Ziele ein, die im Rahmen der Beitrittspartnerschaft kurz- und mittelfristig erreicht werden mussten. Angesichts dieser großen Menge an noch zu erledigenden Arbeit nahm der Ministerrat RP am 28. Juni 1998 das NPPC an. Das Dokument gab die Richtungen und den Zeitplan notwendiger Anpassungsmaßnahmen für die Jahre 1998-2002⁹⁸⁸ vor. Die Inhalte berücksichtigten die bisherige Umsetzung des Europa-Abkommens, den aktuellen Stand der Beitrittsverhandlungen sowie den *Avis* der Kommission zum polnischen Beitrittsantrag.

⁹⁸⁵ Sekretär des KIE: „Przygotowanie do negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską. Informacja dla Rady Ministrów.“, [KIE-Sekretär: Vorbereitung auf die Beitrittsverhandlungen mit der EU. Information für den Ministerrat.], in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 10, wydanie specjalne [Spezialausgabe], Warszawa, September 1997, dort: Dokumente, „Informacja o przygotowaniach do negocjacji akcesyjnych z Unia Europejska“ [Information über die Vorbereitungen auf die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union] [UKIE (1997)]

⁹⁸⁶ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 65

⁹⁸⁷ Vgl. Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) vom 19. April 1998 [Nationalprogramm zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft in der EU (Nationalprogramm zur Übernahme des *Acquis*)], in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 19/ 1999, S. 19-63 (1998), S. 34 [NPPC (1998)]

⁹⁸⁸ Der Text des Programms wurde jährlich aktualisiert, so dass eine Übereinstimmung mit den in der jeweiligen Verhandlungsposition enthaltenen Verpflichtungen gewährleistet wurde. Die aktuelle Version des NPPC ist auf der Homepage des UKIE einsehbar, siehe: www.ukie.gov.pl

6.2.5 Intersektorale Konsultation – „Rat der Europäischen Integration“

Während der Vorbereitung Polens auf die Beitrittsgespräche und während der Verhandlungen selbst galt die Überzeugung, dass die Handlungen der Regierung auf dem Weg zur Erlangung der EU-Mitgliedschaft Polens nur dann erfolgreich sein können, wenn sie das Ergebnis einer breiten gesellschaftlichen Konsultation und Mitwirkung vieler gesellschaftlicher und Berufsgruppen sind.⁹⁸⁹

Mit dem Ziel, eine breite und nicht nur in Regierungskreisen angelegte Diskussion bei der Ausarbeitung polnischer Verhandlungsposition zu initiieren und somit eine präzise Vorbereitung und Definition des Verhandlungsmandats zu gewährleisten, wurden Plattformen und Mechanismen intersektoraler Konsultation mit Nichtregierungspartnern geschaffen. Um Vertreter aus Nichtregierungskreisen, politischen Parteien, sowie Experten aus dem Bereich Wirtschaft und Recht in die Debatte über die Mitgliedschaft Polens in der EU einzubinden, wurde im Mai 1997 vom Ministerpräsident RP der *Rat der Europäischen Integration (RIE)*⁹⁹⁰ ins Leben berufen.

Im Rahmen ihrer Auftragsarbeit hielten die interministeriellen Unterarbeitsgruppen des oben genannten Arbeitsteams zur Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU regelmäßige Treffen mit Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Industrie- und Handelskammern sowie Konsumentenorganisationen und Vertretern von Interessensgruppen aus allen Sektoren des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens.⁹⁹¹

6.2.5.1 Europäisches Informationszentrum

Ferner sollte auf der Basis des intersektoralen Informationsaustausches die angemessene Vorbereitung und Durchführung einer Informationskampagne ermöglicht werden, die den aus der Mitgliedschaft resultierenden Nutzen und die zu tragenden Kosten der ganzen polnischen Gesellschaft vorzustellen erlaubte. Die Empfehlungen der NSI im Bereich der objektiven Wissensverbreitung über die EU und über die Kosten und Nutzen einer Mitgliedschaft⁹⁹² realisierend, intensivierte das UKIE die bis dato propagierte Informationskampagne.

⁹⁸⁹ Vgl. UKIE (1997), S. 11f

⁹⁹⁰ Polnisch: Rada Integracji Europejskiej

⁹⁹¹ Ausführlich zu intersektoraler Konsultation auch bei der Formulierung der gemeinsamen Verhandlungsposition Polens siehe Hauptunterhändler RP (2000a), S. 59-69,

⁹⁹² Vgl. NSI (1997), S. 64ff

Dies bestand neben der Veröffentlichung des oben genannten Berichts des KIE an den Ministerrat⁹⁹³ in der Errichtung eines *Europäischen Informationszentrums* im Mai 1997. Das Zentrum bot allen Interessierten die Möglichkeit eines schnellen und effektiven Gelangens an die grundlegenden Informationen über die EU, ihre Entstehungsgeschichte und Funktion sowie über die Europäische Integration Polens. Durch den unkomplizierten und auch über das Internet funktionierenden Informationszugang wurde somit die ganze polnische Gesellschaft, deren Mehrheit den Beitritt Polens in die EU (besonders zu diesem Zeitpunkt) unterstützte, in die nationale Integrationsdebatte eingebunden.⁹⁹⁴

6.2.5.2 Rat für Informationsstrategie

Um die größtmögliche Unterstützung der polnischen Gesellschaft für das Verhandlungsteam zu erreichen einerseits und aus der Erkenntnis heraus, dass der Wissensstand der Bevölkerung über die EU nicht ausreichend ist andererseits, wurde vom Vorsitzenden des KIE der *Rat für Angelegenheiten der Informationsstrategie (Rada do Spraw Strategii Informacyjnej)* berufen. Zum Vorsitzenden wurde der KIE-Sekretär und Leiter des intersektoralen Arbeitsteams zur Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen *Danuta Hübner* bestimmt. Hauptaufgabe des Rats bestand seit September 1997 darin, eine ständig aktualisierte Konzeption für die Informationsstrategie der Regierung RP im Bereich der Integration Polens mit der EU auszuarbeiten.

Der Rat war somit ein sowohl meinungsbildendes als auch ein beratendes Organ des KIE-Vorsitzenden und vereinte in seiner Mitgliedsliste Vertreter meinungsbildender und wissenschaftlicher Kreise sowie Repräsentanten von Nichtregierungsorganisationen und öffentlicher Verwaltung. Die Liste hatte zudem einen „offenen Charakter“, was die Aufnahme neuer Mitglieder ermöglichte, die an der Arbeit des Rates interessierte Kreise repräsentierten.

⁹⁹³ Vgl. UKIE (1997)

⁹⁹⁴ Das Europäische Informationszentrum in Warschau ist im Internet unter: www.cie.gov.pl zugänglich.

Am 04. Mai 1999 wurde durch den Ministerrat Polens ein Dokument mit dem Titel „*Programm zur Information der Gesellschaft*“ (PIS)⁹⁹⁵ angenommen. Darin wird eine Strategie sowie Methoden definiert, wie das Programm zur Information der polnischen Gesellschaft über den Integrationsprozess Polens in die EU realisiert werden kann.⁹⁹⁶

6.2.6 Elemente der Verhandlungsstrategie Polens

Die später in diesem Kapitel vorgestellten und durch das KIE identifizierten Sektoren der polnischen Volkswirtschaft, in denen das Land Schwierigkeiten hatte, den gemeinschaftlichen Besitzstand in seiner Gänze pünktlich umzusetzen, zwangen das KIE, bei der Formulierung der Verhandlungsposition „Problembereiche“ zu definieren, für die das strategische Ziel Polens lautete, Sonderbehandlungen (Übergangszeiten) beim Zeitplan der vollständigen Implementierung des *acquis* zu erzielen.

Als ein *conditio sine qua non* für die Erreichung einer Sonderbehandlung Polens in den Problembereichen der Verhandlungen erkannte das KIE erstens die präzise *Beschreibung* dieser Problemkapitel in der Verhandlungsposition und deren nicht zu zahlreiche, dafür aber gut *begründete Auswahl* bei den an die EU gerichteten Anträgen auf Übergangsperioden oder zusätzliche Hilfeleistungen.

Zur besseren Durchsetzung der Verhandlungsposition wurden ständige Kontakte mit den Verhandlungsteams anderer, gleichzeitig mit Polen Beitrittsgespräche führender Staaten gepflegt. In diesem Rahmen sollten Gemeinsamkeiten der Verhandlungspositionen identifiziert und gemeinsame Aktionen koordiniert werden, um die Verhandlungsstärke gegenüber der EU zu erhöhen.⁹⁹⁷

⁹⁹⁵ Vgl. Rada Ministrów RP: Program Informowania Społeczeństwa (PIS), Warschau, Mai 1999, [Ministerrat RP: Programm zur Information der Gesellschaft]

⁹⁹⁶ Das Informationsprogramm wird mittlerweile durch ein Netz von auf allen regionalen Ebenen funktionierenden Informationszentren umgesetzt. Ein Beispiel dafür bildet die Internetpräsenz des „Netzwerks der Regionalen Europäischen Informationszentren“, auf der umfassende Informationen über die EU, die Europäische Integration Polens sowie auch über andere regionale Informationszentren zu finden sind. Vgl. <http://www.rcie.zgora.pl/>

⁹⁹⁷ Vgl. UKIE (1997), S. 16ff

Wohl wissend, dass alle mit der Erweiterung verbundenen Entscheidungen auf Wegen der Konsensfindung im Ministerrat der EU getroffen würden und dass jedes dort anwesende Mitgliedsland seine eigene und möglicherweise von den anderen abweichende Meinung zu den Konditionen der Aufnahme der neuen Mitglieder äußern kann, empfahl das KIE in seiner Mitteilung an den Ministerrat Polens die Verstärkung des bisher sehr aktiven und an alle 15 Mitgliedstaaten gerichteten Lobbyismus der polnischen Integrationsleistungen mit der EU. Zum einen sah das KIE in diesem Rahmen Besuche politischer und wirtschaftlicher Vertreter in allen Mitgliedsländern durch polnische Vertreter vor. Zum anderen wurden Einladungs- und Besuchsprogramme für EU-Vertreter verschiedener Ebenen und Ressorts in Polen vorbereitet.⁹⁹⁸

Zusätzlich dazu wurde die Überlassung und Distribution der Dokumente anvisiert, die die polnische Position bezüglich des Beitritts zur EU erklären und begründen. Die erste Handlung in dieser Richtung war beispielsweise die detaillierte und an alle Mitgliedsländer versandte Antwort der polnischen Regierung auf den *Avis* der Kommission zum Antrag Polens auf den EU-Beitritt.⁹⁹⁹

Wie weiter oben erwähnt, beschäftigte sich das intersektorale Arbeitsteam des KIE im Zuge der Formulierung der Verhandlungsposition mit den sich für Polen bei der Übernahme des *acquis* stellenden Problemen, damit diese in allen Verhandlungsbereichen der Position berücksichtigt werden konnten. In diesem Rahmen wurde der sich unmittelbar vor der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen präsentierende Stand der Übernahme der einschlägigen Rechtsnormen ermittelt (*Screening*) und der Umfang verbleibender Anpassungsleistungen identifiziert. Basierend auf dieser Erkenntnis richtete das KIE strategische Verhandlungsempfehlungen an das Verhandlungsteam und definierte Richtlinien für die Verhandlungspositionen Polens. Im Folgenden werden die Verhandlungspositionen in den in dieser Arbeit behandelten Verhandlungskapiteln „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“ vorgestellt.

⁹⁹⁸ Vgl. UKIE (1997), S. 16ff

⁹⁹⁹ Vgl. Stanowisko Rządów sprawie opinii Komisji Europejskiej o polskim wniosku o Członkostwo w Unii Europejskiej vom Oktober 1997 [Position der Regierung RP zum *Avis* der Kommission (vgl. EC (1997)) zum Beitrittsantrag Polens], in: Monitor Integracji Europejskiej, Nr. 14, S. 57ff

6.3 Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“¹⁰⁰⁰

Die Belange der Landwirtschaft bildeten das umfangreichste Verhandlungskapitel der Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU. Die Gespräche zum Agrarsektor wurden erst im Juni 2000¹⁰⁰¹ eröffnet und gestalteten sich durchweg schwierig und umstritten. Bis in die „letzte Minute“ der Verhandlungen wurde an dem in die Beitrittsakte eingehenden Einigungspaket gefeilt. Erst im Dezember 2002 konnte anlässlich des Kopenhagener EU-Gipfels eine von beiden Seiten getragene Lösung erzielt werden.¹⁰⁰² Der komplizierte Verlauf der Verhandlungen war einerseits vom verhältnismäßig großen Umfang der zu diskutierenden Inhalte in diesem Bereich und andererseits von dem kolossalen Gewicht der *GAP* innerhalb der EU bedingt. Als ein Land, in dem der Anteil der im Agrarsektor beschäftigten Menschen sehr hoch ist, löste Polen Bedenken und Ängste einiger Mitgliedsländer aus. Vor allem jene Länder, die bis dato im großen Maße von den Unterstützungsinstrumenten der *GAP* (v.a. von den Transferzahlungen) profitiert hatten, befürchteten eine diesbezügliche Schlechterstellung durch den Beitritt der auf EU-Transfers angewiesenen Agrarstaaten aus MOE.

Das Ziel dieses Kapitels ist es, den inhaltlichen Verlauf und die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen zwischen Polen und der EU im Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“ darzustellen. Die folgenden Ausführungen schildern den Vorbereitungsprozess der polnischen Verhandlungsposition und skizzieren die sich bereits im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen abzeichnenden Problembereiche. Das Kap. 4.3.1.4 liefert dann eine Synthese der wichtigsten Inhalte der Verhandlungsposition Polens.

6.3.1 Verhandlungsposition Polens

6.3.1.1 Vorbereitung der Verhandlungsposition

Wie weiter oben erwähnt, war das KIE für den Aufbau des polnischen Verhandlungsteams und für die Vorbereitung der polnischen Verhandlungsposition verantwortlich. Impulse und Daten für die inhaltliche Gestaltung der VP Polens ergingen beispielsweise aus der Nationalen Integrationsstrategie (NSI) und aus dem im Vorfeld der Verhandlungen durchgeführten *Screening*. Zwischenergebnisse der Vorbereitungen wurden dem Ministerrat

¹⁰⁰⁰ Das im Anhang A dieser Arbeit enthaltene Kalendarium des Integrationsprozesses Polens in die EU liefert eine chronologische Übersicht über den Verlauf der Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU und über die Hintergründe der einzelnen Treffen der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenzen.

¹⁰⁰¹ Als letztes aller Verhandlungskapitel

¹⁰⁰² Die Verhandlungen wurden am 14. Juni 2000 eröffnet und am 13. Dezember 2002 beendet

Polens in Berichten des KIE mitgeteilt. Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über das inhaltliche Zustandekommen der polnischen Standpunkte in der VP zum Verhandlungskapitel Landwirtschaft.

6.3.1.1.1 Nationale Integrationsstrategie (NSI)

Die NSI stufte die Integration der polnischen Landwirtschaft in die *GAP* als eine der schwersten Aufgaben im Rahmen der Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft und unterstrich, dass der Agrarbereich im Allgemeinen auch für die EU selber einer der schwierigsten Sektoren der Europäischen Integration ist.¹⁰⁰³ Als Hauptziel der Reformen in der polnischen Agrarstruktur nennt die NSI die Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Steigerung der Produktivität polnischer Landwirtschaftsbetriebe, womit die Sicherung ihrer für das Bestehen auf dem EU-Markt nötigen Konkurrenzfähigkeit einhergeht.

Bei der Betrachtung der im Vergleich zum EU-Durchschnitt weitaus größeren sozio-ökonomischen Bedeutung des polnischen Landwirtschaftssektors musste gerade diesem Bereich bei der Vorbereitung und bei der Führung der Beitrittsverhandlungen ein besonders hoher Rang verliehen werden. Verstärkt wurde diese Notwendigkeit zum einen durch die Tatsache, dass der Landwirtschaftssektor in Polen bei weitem nicht den Schutz genoss, wie es in der EU üblich ist, und zum anderen, weil seine ökonomische Kraft nicht ausreichte, um aus eigener Anstrengung Reformen und Investitionen durchzuführen, um seine Wettbewerbsposition gegenüber der EU-Landwirtschaft ausreichend zu verbessern.

Es waren vor allem strukturelle Reformen des Agrarsektors und des ländlichen Raumes, die von der NSI als notwendig hervorgehoben wurden.¹⁰⁰⁴ Als potentielle Problembereiche im Integrationsprozess und damit auch als knifflige Inhalte der Beitrittsverhandlungen mit der EU identifizierte die NSI folgende Aspekte, zu denen sie gleichzeitig inhaltlich-strategische Vorgehensweisen für das Verhandlungsteam skizzierte:¹⁰⁰⁵

¹⁰⁰³ Vgl. NSI (1997), Punkt 2.101, S. 40

¹⁰⁰⁴ Für Details zur Transformation des polnischen Landwirtschaftssektors im Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft siehe Kap 4.3.1 dieser Arbeit.

¹⁰⁰⁵ Vgl. NSI (1997), S. 42ff

- **Landerwerb durch Ausländer** – Obwohl dieser Rechtsbereich anlässlich der polnischen Mitgliedschaft in der OECD eine Liberalisierung erfuhr, musste die Regelung des Landerwerbs und damit die Formulierung der polnischen Verhandlungsposition zu diesem Problembereich einerseits die Interessen der polnischen Wirtschaft berücksichtigen und andererseits die dafür vorgesehenen EU-Instrumente einschließen.
- **Zugang polnischer Agrarprodukte zu den Märkten der Union** – das Verhandlungsteam sollte die Verbesserung des durch die Europa-Abkommen durch Schranken begrenzten Zugangs zu den EU-Märkten mit Nachdruck verfolgen.
- **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)** – Aufgrund von möglichen makroökonomischen und gesellschaftlichen Nebeneffekten¹⁰⁰⁶ war Polen nicht an der Implementierung aller aktuell in der EU geltenden protektionistischen Instrumente interessiert. Gleichzeitig wurde allerdings klargestellt, dass die Regierung RP im Verhandlungsprozess die Erreichung größtmöglicher (finanzieller) Unterstützung im Rahmen der GAP für die polnische Landwirtschaft verfolgen würde. In diesen Rahmen fallen:
 - *Gewährung von Kompensationszahlungen oder anderer Unterstützungsformen an polnische Landwirte, die der Beschleunigung der strukturellen Transformation im Agrarsektor Polens dienen*
 - *Gewährung von Unterstützungszahlungen für begleitende Maßnahmen, wie Programme zum Umweltschutz, Rentenprogramme für in der Landwirtschaft beschäftigte Bevölkerung*
 - *Gewährung von Direktzahlungen, die weniger auf die Produktion, als auf die in der Landwirtschaft erzielten Erträge ausgerichtet sind und somit keinen Einfluss auf die Entscheidungen im Produktionsbereich haben*
 - *Als eine der Schlüsselaufgaben des Verhandlungsteams wurde in der NSI die Definition eines angemessenen Niveaus der Produktionsquoten definiert, die jener Maximalgröße der Produktion entsprechen sollten, die in der Beantwortung des Fragebogens der Kommission¹⁰⁰⁷ durch die polnische Regierung angegeben wurde.¹⁰⁰⁸ Damit in direkter Verbindung stand die Verhandlung der Höhe von Direktzahlungen. Ferner war es das Ziel, im Rahmen der Verhandlungen die Rechte auf ein bestimmtes Unterstützungsniveau aus dem Budget der GAP (Direktzahlungen) genau zu definieren.*

¹⁰⁰⁶ Zum Beispiels Störungen der Preissysteme von Lebensmitteln und Agrarprodukten. Für weitere potentielle Gefahren, die eine EU-Mitgliedschaft bei schlechter Vorbereitung des Landes mit sich bringen könnte, Vgl. NSI (1997), Punkt. 2.121, S. 44f

¹⁰⁰⁷ Dieser wurde durch die Kommission anlässlich der Vorbereitung des Avis zum polnischen Beitritts gesuch geschickt, vgl. Kap. 5.9.1 dieser Arbeit

¹⁰⁰⁸ Dort wurden die Jahre 1989-1991 als Referenzperiode für die Bestimmung der Maximalgröße der Produktion bzw. der Produktionspotentiale Polens angegeben.

- **EU-Strukturfonds** – ein weiterer Schlüsselbereich für das polnische Verhandlungsteam war die Durchsetzung des Zugangs zu den Strukturfonds im Agrarbereich (Fonds zur Entwicklung der Landwirtschaft und der Lebensmittelindustrie und zur Unterstützung von Umweltschutzprogrammen). In diesem Rahmen musste eine geografische Übersicht über jene Gebiete Polens erstellt werden, wo die Hilfen am nötigsten sind. Die Regierung fertigte im Rahmen der Vorbereitung der VP Polens zum VK Landwirtschaft einen Mittelnotwendigkeits- und -verwendungsplan an. Die Analyse basierte zum einen auf Vorort-Diagnosen der Lage der Landwirtschaft und der dortigen Beschäftigungssituation und zum anderen auf Einschätzung des lokalen Engagements und der Mitarbeit von Regierungsverwaltungen und Selbstverwaltungen.
- **Harmonisierung des Rechts** – Besonders für die Umsetzung der EU-Rechtsnormen für veterinäre und sanitäre Standards, Tiergesundheit und –sicherheit sowie Lebensmittelkontrolle wurden längere Implementierungszeiten eingeplant und hohe Investitionskosten veranschlagt. In diesem Lichte schloss die NSI hier die Möglichkeit ein, dass Polen in diesen Bereichen gezwungen sein könnte, Übergangsperioden zu beantragen, wenn in der Vorbeitrittsphase nicht genug finanzielle Unterstützung seitens der EU angeboten würde. Der Zugang zu zusätzlichen Vorbeitritts-hilfen wurde in der NSI als Bedingung für die Beschleunigung der Integration der polnischen Landwirtschaft in die GAP angesehen.

Die NSI betonte die Wichtigkeit einer *organisierten Repräsentanz* der Interessen der polnischen Landwirtschaft auf EU-Foren. Durch Bildung von Allianzen mit anderen Mitgliedstaaten und mittels einer öffentlich geführten Debatte im Vorfeld und während der Beitrittsverhandlungen sollte Polen versuchen, Einfluss auf die Entwicklung der GAP zu nehmen.

6.3.1.1.2 Komitee für Europäische Integration (KIE) - Information des KIE-Sekretärs über die Vorbereitungen zu den Beitrittsverhandlungen

Das im September 1997 im *Monitor der Europäischen Integration* abgedruckte Dokument des KIE stellte in seinem ersten Abschnitt über die Landwirtschaft¹⁰⁰⁹ eine Übereinstimmung der langfristigen Ziele der polnischen Agrarpolitik mit den immer noch seit der Unterschrift der Römischen Verträge geltenden 5 Zielen der GAP fest.¹⁰¹⁰ Unterschiede wurden in den

¹⁰⁰⁹ Vgl. UKIE (1997), Punkt 15 „Rolnictwo“ [Landwirtschaft], S. 39f

¹⁰⁰⁹ Vgl. UKIE (1997)– Bereich Umwelt, S. 36

¹⁰¹⁰ Zu den Zielen der GAP siehe Kap. 2.1 dieser Arbeit.

kurz- bis mittelfristigen Zielen und Maßnahmen identifiziert und ihre Existenz auf die aktuell in Polen vorhandene und von der EU abweichende Situation in den Bereichen Produktion, Nachfrage und Angebot zurückgeführt.¹⁰¹¹

Im allgemeinen spricht sich das Dokument für die schnellstmögliche und bereits vor dem EU-Beitritt Polens abzuschließende Annahme des *acquis* im Bereich Landwirtschaft aus, so dass nur für einige wenige Bereiche des Agrarsektors, und nur ausnahmsweise, eine Übergangsperiode beantragt werden müsste. Auch sollten solche Ausnahmen erst gegen Ende der Beitrittsverhandlungen verhandelt werden, da sich die Situation auf manchen landwirtschaftlichen Märkten in Polen im Moment des Beitritts von der aktuellen Situation (1997) fundamental unterscheiden kann (im besonderen waren hier die Relationen zwischen Preisen gemeint, die polnische Landwirte im Vergleich zu den EU-Bauern für ihre Produkte erhalten. Zur Zeit der Erstellung des KIE-Informationsdokuments waren die Preise in Polen niedriger als in der Union doch die Unterschiede unterlagen einem stetig voranschreitenden Ausgleich).

Im Rahmen der schnellstmöglichen Annahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes machte das KIE-Dokument deutlich, dass die Regierung alle möglichen Maßnahmen unternehmen würde, um die vorhandenen rechtlich-technischen Standardunterschiede in den Bereichen Veterinärwesen, Phyto-Sanitärwesen sowie in Handelsangelegenheiten (Kontrolle von Tiertransporten, Tierhaltung und -fütterung sowie Standardisierung), noch vor dem Beitrittsdatum Polens zur EU, auszugleichen.

Der Bericht wies darauf hin, dass Einige Maßnahmen – vor allem die Erschaffung eines den EU-Standards entsprechenden veterinären und phyto-sanitären Kontrollsystems an der Außengrenze Polens – beträchtliche Investitionen in Ausrüstung nach sich ziehen würden. Besonders in diesem Bereich ist die pünktliche Anpassung an den gemeinschaftlichen *acquis* von finanziellen Vorbeitrittsprogrammen abhängig. Das KIE schätzte, dass die Implementierung der übrigen Bereiche des *acquis* keine besonderen Probleme darstellen würde.

Allerdings, so das KIE in seinem Informationsdokument, bedeutet die Übernahme des *acquis* nicht nur eine vollständige Übernahme der Pflichten, sondern auch aller aus der Mitgliedschaft ergehenden Rechte im Bereich Landwirtschaft. In diesem Zusammenhang

¹⁰¹¹ Vgl. Information des KIE über Vorbereitung der Verhandlungen – Bereich Landwirtschaft, S. 37

nannte er Bericht die in der *Agenda 2000* gemachten Vorschläge zum Ausschluss der Landwirte der MOEL von den Direktzahlungen bis mindestens Ende 2006 sowie zu einer im Vergleich zu den alten Mitgliedsländern beträchtlich geringeren Beteiligung der Beitrittsländer an den Kohäsionsfonds, als *völlig inakzeptabel*. Die Intention des polnischen Verhandlungsteams sollte somit sein, so der Bericht, für Polen ein höchstmögliches Beteiligungsniveau an den genannten Leistungen zu sichern.

Im Schlussteil der Ausführung zur Landwirtschaft macht das KIE auf einen weiteren wichtigen Verhandlungspunkt für das polnische Verhandlungsteam aufmerksam. Es ist die Verhandlung eines adäquaten Niveaus für Produktionsquoten für die polnische Landwirtschaft. Wichtig dabei ist, dass die für deren Berechnung herangezogene Periode nicht die erste Hälfte der neunziger Jahre sind, in denen die Systemtransformation des Landes Produktionsrückgänge in vielen Wirtschaftsbranchen, so auch in der Landwirtschaft, verursacht hatte. Vielmehr muss das Ziel des polnischen Verhandlungsteams sein, die Heranziehung *aktueller* sowie auch *potentieller* Nachfragedaten als Referenzperiode für die Bestimmung der Produktionsquoten durchzusetzen. Dies bedeutete für das polnische Verhandlungsteam – wie schon weiter oben erwähnt – dass es vor allem versuchen musste, jene Verpflichtungen Polens durchzusetzen, die in den Anhängen des Schlussdokuments der Uruguay-Runde des GATT formuliert wurden.

6.3.1.1.3 Screening

Die letzte Etappe auf dem Weg zu einer fertig formulierten Verhandlungsposition war die Durchführung des Screening. Die Durchsicht und der Vergleich des polnischen Rechts mit den EU-Rechtsnormen im Bereich Landwirtschaft war durch eine große Komplexität und Quantität der Arbeiten gekennzeichnet und wurde deswegen in mehrere multi- und bilaterale Sessionen aufgeteilt. Die Expertentreffen erstreckten sich über eine Periode von 10 Monaten (September 1998 bis Juni 1999).¹⁰¹² Im Folgenden werden diejenigen Sektoren des

¹⁰¹² Für genaue Termine der einzelnen multi- und bilateralen Treffen siehe: Harmonogram przeglądu prawa UE z krajami kandydującymi do Członkostwa (tzw. Screeningu) w okresie wrzesień 1998 r. - - lipiec 1999 [Zeitplan der Screenings mit den Kandidatenländern zwischen September 1998 und Juli 1999], in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 19, Warschau 1999, S. 15-19 [i.F.z.a: UKIE (1998)]

gemeinschaftlichen Besitzstandes dargestellt, die anlässlich der Screening-Sessionen als in der praktischen Umsetzung problematisch identifiziert wurden und für deren vollständige Implementierung folglich die Beantragung von Übergangsperioden erkannt wurde.¹⁰¹³

Das bilaterale Screening vom 25-26. Januar 1999¹⁰¹⁴

Das Treffen betraf strukturelle Angelegenheiten, Forstwirtschaft, Entwicklung der ländlichen Gebiete, Orientierungs- und Garantiefonds sowie Strukturfonds. In seinem Verlauf wurden folgende Negotiationsprobleme und Hinweise für das Verhandlungsteam definiert:

- Polen sollte versuchen, die in Verbindung mit den Ausgaben zur Umsetzung der GAP angefallenen Zinsen und Zinseszinsen (von dem Moment, in dem die Kosten für das Staatsbudget angefallen waren bis zu ihrer Erstattung durch die EU) wiederzubekommen
- Bei der Verhandlung über die Unionshilfen sollte das Verhandlungsteam die Einbeziehung der schwächer entwickelten Gebiete sowie landwirtschaftlicher Betriebe mit einer Fläche kleiner als 3 Hektar (ab 1 Hektar) postulieren.
- Aufgrund der verhältnismäßig ungünstigen Agrarstruktur Polens sollten spezifische Minimalkriterien für die Anerkennung von Produzentenvereinigungen und -organisationen (Anzahl der Organisationen sowie die Größe der Produktion) formuliert werden.
- Polen sollte finanzielle Unionshilfen für den Aufbau und die Implementierung des sog. Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) in Polen beantragen und durchzusetzen versuchen

Das bilaterale Screening vom 1. März 1999¹⁰¹⁵

Das Treffen betraf den Bereich „Landwirtschaft: Milch und Milchprodukte, Rind- und Kalbsfleisch“. In seinem Verlauf wurden folgende Negotiationsprobleme und Hinweise für das Verhandlungsteam definiert:

- Das Verhandlungsteam sollte versuchen, dass die Polen zuerkannten Export-Kontingente für Käse in die USA auch nach dem EU-Beitritt genutzt werden können.

¹⁰¹³ Die an dieser Stelle nicht erwähnten Bereiche sind somit diejenigen Rechtsnormen des *Acquis*, die im Verlauf des Screenings keine Auffälligkeiten ergeben haben und deren volle Umsetzung von der polnischen Seite bis zum 31. 12. 2002 deklariert werden konnte.

¹⁰¹⁴ Für detailliertere Informationen über die Ergebnisse des Screenings in diesem Bereich siehe: Hauptunterhändler RP: Informacja przewodniczącego Zespołu Negocjacyjnego na temat przeglądu prawa polskiego w aspekcie zgodności z *acquis* communautaire (stan na 30. kwietnia 1999 r.) [Information des Vorsitzenden des Verhandlungsteams über das Screening des polnischen Rechts in Bezug auf seine Übereinstimmung mit dem *acquis* communautaire (Stand 30. April 1999)], in: Monitor Integracji Europejskiej, Nr 23, Warschau 1999, dort Punkt 2.1 „Obszar negocjacyjny Rolnictwo“ [Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“], S. 18ff [i.F.z.a: Hauptunterhändler RP (1999)]

¹⁰¹⁵ Vgl. Hauptunterhändler RP (1999), S. 19f

- Die Beantragung von Subventionen für das private Lagern der in Polen produzierten lang reifenden Käsesorten „Emmentaler“ und „Parmesan“
- Das Postulat Polens für die Möglichkeit der Beibehaltung nach dem EU-Beitritt des derzeit in Polen traditionell geltenden und sich von den EU-Standards unterscheidenden Fettgehalts der Milch auf heimischen Markt
- Mögliche Übergangsperioden in der Anpassung der Milchproduktionsbetriebe an die Gesamtheit aller Qualitätsvorgaben der EU und das Postulat für die Möglichkeit der temporär begrenzten Zulassung nach dem EU-Beitritt von nicht den EU-Normen entsprechenden Milch- und Milchprodukten für den heimischen Markt
- Die Beantragung zur Aufnahme Polens in das Prämiensystem bezüglich der Mutterkühe, die die aus der in Polen weit verbreiteten und zur Milch- und Fleischproduktion verwendeten Schwarz-Weißen Rasse stammenden Jungkühe füttern
- Bis 2006 muss Polen auf seinem Milchmarkt das Quotensystem umsetzen. Sollte die Entscheidung gefällt werden, das Quotensystem nach 2006 abzuschaffen, wird Polen die Zulassung eines vereinfachten Kontrollsystems für Produktion und Verkauf von Milch für die Zeit zwischen dem EU-Beitritt und dem Jahr 2006 beantragen.

Das bilaterale Screening vom 11. Mai 1999¹⁰¹⁶

Das Treffen betraf den Bereich „Landwirtschaft: Sektor Schweinefleisch, Lammfleisch, Ziegenfleisch, Hühnerfleisch, Eier, Honig und Albumin“. In seinem Verlauf wurden folgende Verhandlungsinhalte und -probleme in Bezug auf die Märkte für Lamm- und Ziegenfleisch definiert:

- In Bezug auf die Organisation des Marktes für Lamm- und Ziegenfleisch erwartet Polen die Zuerkennung gleicher Rechte auf Prämien für Mutterschafe wie das für die Länder Österreich, Schweden und Finnland der Fall war.
- In der EU gelten spezifische Regeln für Lamm- und Ziegenfleischproduzenten: in einer Liste werden jene geografischen Gebiete (Stammhaltungsgebiete für Schafe) verzeichnet, von denen die Schafherden aus Ermangelung an Grünfutter in andere Weideflächen und –gebiete getrieben (vertrieben) werden. Da in Polen die Schafe ebenfalls außerhalb ihrer Stammhaltungsgebiete weiden, wird Polen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen die Ausweitung dieser Liste auf Polen (Zuerkennung des Status „Vertreibungszone“ und Ergänzung einiger Annexe um Informationen über Polen) beantragen
- Übergangsperioden werden für die Umsetzung der Subventionierung einiger Produkte der Gemeinsamen Organisation für den Eiermarkt beantragt werden, da Polen nach der Konzessionsliste der WTO keine Möglichkeit der Subventionierung dieser Produkte

¹⁰¹⁶ Hauptunterhändler (1999), S. 7ff

besitzt und somit die Regelungen der Union in diesem Bereich nicht im Vorfeld des EU-Beitritts (bis zum 31.12.2002) umsetzen kann.

- Mögliche Übergangsperioden werden für die Anpassung der Fleischproduktionsbetriebe an die EU-Normen beantragt, da die Umsetzung aller bei der Produktion von der Union vorgesehenen Standards – besonders für Betriebe mittlerer Größe – mit sehr hohen Investitionskosten verbunden und nur mittelfristig erreichbar ist.

Das bilaterale Screening vom 4. und 7. Juni 1999¹⁰¹⁷

Die Session betraf den Bereich „Landwirtschaft: Reis, Zucker, Wein, Alkohol Bananen, Blumen, Tabak, Hopfen, Samen, Hanf, Seidenspinner, Leinen, Olivenöl, Baumwolle sowie Trockenfutter.“ In seinem Verlauf wurden folgende Verhandlungsprobleme und Hinweise für das Verhandlungsteam definiert:

- In Bezug auf den Zuckermarkt müssen Produktionsquoten für Zucker, Isoglucose und Insulin vereinbart werden
- In Bezug auf Hopfen erwartet Polen eine Vervollständigung der Liste des in der EU kultivierten Hopfen um die in Polen angebaute Hopfenarten und bittet um die Verlängerung der Terminfrist für die Anmeldung der Zertifizierungsstellen sowie der Hopfenanbaugebiete
- In Bezug auf den Bananenmarkt wurde auf große Anpassungsschwierigkeiten hingewiesen, die durch die zu erwartenden Änderungen der EU-Regelungen in diesem Bereich verursacht sind sowie auf Implementierungsprobleme des Import-Regimes der EU, die aus den Preisunterschieden zwischen Polen und EU resultieren.
- In Bezug auf den Tabakmarkt wird für die Anerkennung der polnischen Produzentenvereinigung folgendes nötig sein, wofür Polen plädieren wird: Einbeziehung Polens in die EU-Regelungen zu den Produktionsquoten für Tabak-Rohstoffe, Ergänzung der EU-Tabakliste um polnische Tabakarten sowie die Vereinbarung eines prozentuellen, Minimalniveaus für die Produktion des Tabak-Rohstoffs in Polen
- In Bezug auf Wein und Alkohol erwartet Polen die Befreiung von der Pflicht zur Durchführung von Untersuchungen und Klassifizierungen von Traubenarten, Most, Wein und ihren Anbaugebieten sowie von der Pflicht der Berichterstattung im Rahmen dieser Untersuchungen.¹⁰¹⁸ Ferner sollen Alkoholprodukte und ihre Namen je nach ihrer geografischen Herkunft unter Schutz gestellt werden und die Liste der in der EU anerkannten Produktarten um polnische Alkoholprodukte ergänzt werden. Polen

¹⁰¹⁷ Ausführlich dazu Vgl. Hauptunterhändler RP (1999), S. 9f

¹⁰¹⁸ wirtschaftlicher Wert von Traubenarten zusammen mit der Definition der Ertragsfähigkeit von Most und Wein. Anwendung von Klassifizierung der Arten bezüglich ihrer Nutzung; Klassifizierung der Arten von Weinpflanzen in ihren Anbaugebieten etc.

erwartet ferner, dass polnischer Vodka aus Getreide in die Export-Subventionen für Getreide, das zu seiner Produktion verwendet wurde, aufgenommen wird. Auch muss eine Lösung ausgearbeitet werden, die die Einführung eines Importlimits für Spiritus nach Polen ermöglichen wird, so dass die bisherige Rohstoffstruktur des Landes gewahrt bleibt.

- In Bezug auf Trockenfutter erwartet Polen die Definition einer garantierten Masse von Trockenfutter
- In Bezug auf den Leinenmarkt wird Polen um die Erteilung eines Zeitraumes bitten, während dem in Polen eine im Vergleich zur EU niedrigere Norm für die minimale private Lagerungsmenge von Leinenfasern gelten wird. Auch hat Polen die Hoffnung, dass die Liste der Leinen- und Hanfarten, für die Subventionen erteilt werden, um polnische Arten erweitert wird
- In Berufung auf den Präzedenzfall Griechenland¹⁰¹⁹ machte Polen den Wunsch zu Weiterführung der Gespräche über die Einführung einer GMO für Kartoffeln, Spiritusprodukte, lebender Pferde und Pferdefleisch geltend

Aus den hier präsentierten Erkenntnissen des *Screening*¹⁰²⁰ und auf Basis der *intersektoralen Konsultation* des interministeriellen Arbeitsteams mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft präsentierte Polen im Dezember 1999 seine Verhandlungsposition zu dem Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“. Die VP Polens sowie ihre inhaltliche Entwicklung im Verlauf der Beitrittsverhandlungen wird im Folgenden Kapitel syntheseartig vorgestellt.

6.3.1.2 Synthese der Verhandlungspositionen Polens

Die erste Version der Verhandlungsposition im Verhandlungskapitel Landwirtschaft wurde der finnischen Präsidentschaft am 16. Dezember 1999 übergeben. Es folgten Anpassungen und Änderungen der VP, die im Rahmen von Antworten des polnischen Verhandlungsteams auf die Reaktionen der Unionsseite auf die Position Polens verfasst wurden.

¹⁰¹⁹ In der Beitrittsakte mit Griechenland wurde eine GMO für Baumwolle eingeführt

¹⁰²⁰ Das im Anhang A dieser Arbeit enthaltene Kalendarium des Integrationsprozesses Polens liefert eine zusätzliche Beschreibung der Hintergründe und Abläufe des Screenings zum Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“.

In allen Versionen ihrer Verhandlungsposition hatte die polnische Seite deklariert, dass Polen bis zum Beitrittsdatum¹⁰²¹ bereit sei, die Gesamtheit aller *rechtlichen* und *institutionellen* Lösungen des *acquis* im Bereich Landwirtschaft¹⁰²² einzuführen. Dabei machte das Verhandlungsteam Polens klar, dass diese Bereitschaft auf der grundlegenden Annahme basierte, dass die polnische Landwirtschaft den vollen Zugang zu allen Instrumenten der *GAP* – die Direktzahlungen mit eingeschlossen – erhalten würde.¹⁰²³ Das Verhandlungsteam Polens postulierte somit in der VP,

- dass die Instrumente der *GAP* in seiner vollen Ausprägung auf Polen Anwendung finden und somit, dass Polen nicht nur die Pflichten übernehmen muss, sondern auch von den aus der *GAP* erwachsenden Rechten (z.B. auf Direktzahlungen) profitieren kann¹⁰²⁴
- dass der polnische Markt für Agrarprodukte und Lebensmittel an den EU-Binnenmarkt der EU voll angeschlossen wird
- dass als Referenzperiode für die Bestimmung der in Polen zu geltenden Produktionsquoten und -kontingente im Agrarsektor¹⁰²⁵ nicht die Periode der temporären Produktionseinbrüche¹⁰²⁶ der Jahre 1995-1999 genommen wird, sondern die Jahre 1989-1991, in denen die Produktion noch nicht dem negativen Einfluss der Transformationsprozesse in der polnischen Volkswirtschaft ausgesetzt war. Die

¹⁰²¹ Je nach Version der VP war es der 01.01.2002 oder der 01. Januar 2004. In der Antwort Polens auf die Common Position der EU vom 20. Juni 2002 deklarierte Polen die Bereitschaft, bis zum neu angesetzten Beitrittstermin am 01. Januar 2004, die Gesamtheit aller *rechtlichen* und *institutionellen* Lösungen des *Acquis* im Bereich Landwirtschaft umzusetzen. Vgl. Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, dort Punkt Nr. 7: Odpowiedź Polski na wspólne Stanowisko UE z 20 czerwca 2002 roku w obszarze Rolnictwo, S. 405ff [Hauptunterhändler RP: Die Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen um die Mitgliedschaft RP in der EU, dort Punkt Nr. 7: Antwort Polens auf die EU Common Position vom 20. Juni 2002 im Bereich Landwirtschaft, S. 405ff] [i.F.z.a: Antwort Polens auf die EU Common Position vom Juni 2002]

¹⁰²² In diesen Rahmen fielen somit die rechtlich-institutionellen Lösungen betreffend die Gemeinsamen Marktorganisationen, die Qualitäts- und Handelskontrolle sowie die Möglichkeit der Anwendung der Regeln des Binnenmarktes auf den Agrarsektor, Vgl. UKIE [Hrsg.]: Omówienie stanowisk negocjacyjnych Polski na negocjacje akcesyjne (III), Punkt 6. Obszar „Rolnictwo”, in: Monitor Integracji Europejskiej, Nr. 27, Warschau 2000, S. 27ff, [Besprechung der Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen (III), Punkt Nr. 6: Verhandlungsposition Polens im Kapitel „Landwirtschaft“] [i.F.z.a: [VP Polens „Landwirtschaft“ (Dez. 1999)] sowie Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitek Polskiej w Unii Europejskiej, dort Punkt Nr. 7: Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze negocjacyjnym „Rolnictwo”, S. 105ff [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens im Rahmen der Beitrittsverhandlungen, Punkt 7: VP Polens im Bereich „Landwirtschaft“, S. 105ff]

¹⁰²³ Vgl. VP Polens „Landwirtschaft“ (Dez. 1999), S. 28

¹⁰²⁴ Vgl. UKIE: Antwort Polens auf die EU Common Position vom 31.10.2002 [Conf-PL 81/02] [i.F.z.a: Antwort Polens auf die EU Common Position vom Okt. 2002]

¹⁰²⁵ Vor allem für Produkte wie Milch, weißer Zucker und Isoglucose, Trockenfutter, Kartoffelstärke Tabakrohstoffe oder Fleisch

¹⁰²⁶ Die Produktionseinbrüche waren auf die laufenden Transformationsprozesse und Umbrüche in der gesamten polnischen Volkswirtschaft, auf Importe von subsidierten Nahrungsmitteln, sowie auf Exporteinbrüche polnischer Agrarerzeugnisse (v.a. Märkte im Osten) zurückzuführen. Vgl. Antwort Polens auf die EU Common Position vom Okt. 2002, Punkt 9

Produktionsquoten sollten somit zum einen die auf Umweltressourcen begründeten Produktionspotentiale Polens berücksichtigen und zum anderen, stabile Einnahmequellen für die in der Agrarwirtschaft tätige Bevölkerung sichern.

6.3.1.2.1 Zeitrahmen für die Übernahme des *acquis* - die von Polen beantragten Übergangsperioden

Gleichzeitig stellten alle VP fest, dass der Anpassungsgrad des polnischen Rechts an den *acquis* von Unterbereich zu Unterbereich variiert. Die Deklaration der Regierung zur Übernahme des gesamten *acquis* bis zum Beitrittsdatum wurde von Vorschlägen für Zwischenlösungen begleitet, die vor allem auf eine temporäre Nicht-Anwendung aller Rechtsnormen des *acquis* (z.B. im veterinären Bereich) abzielten. Die VP Polens enthielt folgende Postulate für temporäre Sonderlösungen im Bereich Landwirtschaft:¹⁰²⁷

1. Für einen mehrjährigen Zeitraum ab dem EU-Beitritt erbat Polen die Möglichkeit der Einführung von Schutzmaßnahmen (z.B. Importzölle) im Falle, wenn der Handel zwischen Polen und anderen Mitgliedsländern den Agrarmarkt in Polen ernsthaft gefährden würde oder wenn eine begründete Annahme dazu bestünde.¹⁰²⁸
2. Für die Möglichkeit der Beibehaltung und Fortsetzung von bestehenden (und einigen neuen) inländischen Programmen, die über das Ausmaß der im EU-Finanzplan für 2000-2006 zulässigen öffentlichen Unterstützung gehen. Als Begründung für die Beibehaltung der Unterstützung aus polnischen öffentlichen Mitteln über den EU-Beitritt hinaus wurde die Notwendigkeit des „Aufholens“ und der Verringerung des Abstandes, der die polnische von der EU-Landwirtschaft trennt, wenn es um das technologische Niveau oder den Modernisierungsgrad geht, angegeben.
3. Für die Möglichkeit des Einsatzes von EU-Mitteln zur Kofinanzierung von Hilfsprogrammen für die ländliche Bevölkerung, die aufgrund der EU-Mitgliedschaft Polens von strukturellen Veränderungen im Agrarsektor negativ tangiert wird¹⁰²⁹
4. Für die Sicherung einer ab dem EU-Beitrittsdatum zwei- bis dreijährigen Konzession zum Kauf von EU-Qualitätsnormen nicht konformer Rohmilch auf polnischem Markt, einhergehend mit der gleichzeitigen Zulassung von polnischen Milchprodukten für den heimischen Markt und zum Export in Drittländer. Die Verlängerung der Frist zur Anpassung an die Qualitätsnormen der EU in der Milchproduktion über das

¹⁰²⁷ Vgl. Dugiel, W.: Okresy Przejściowe w obszarze „Rolnictwo”, in: Kawecka-Wyrzykowska, E. [Hrsg.]: Okresy przejściowe w trakcie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2003, S. 39 [Übergangszeiten im Verhandlungskapitel „Landwirtschaft”, in: Kawecka-Wyrzykowska, E. (Hrsg.): Übergangsperioden in der Beitrittsakte Polens zur EU] [i.F.z.a: Dugiel (2003)]

¹⁰²⁸ Vgl. VP Polens „Landwirtschaft“ (Dez. 1999), S. 31

¹⁰²⁹ Vgl. ebenda, S. 32

Beitrittsdatum hinaus wird in vielen landwirtschaftlichen Betrieben die Beibehaltung der für Polen sehr wichtigen Haltung von Milchkühen ermöglichen.¹⁰³⁰

5. Für die Möglichkeit der Nichterfüllung von allen bei der Milchproduktion vorgeschriebenen sanitären EU-Normen für Milchbetriebe für einen Zeitraum von 2-3 Jahren nach dem EU-Beitritt und die temporäre Zulassung zum Aufkauf, Weiterverarbeitung und Verkauf auf dem heimischen Lebensmittelmarkt von Milch sowie von Milchprodukten, bei denen nicht alle Normen der Union erfüllt sein werden (z.B. anderer Fettgehalt als in der EU üblich). Als Begründung für die hier beantragte Übergangsperiode wurden sehr umfangreiche und kostspielige und somit nur schwer zu bewältigende Modernisierungsmaßnahmen von hunderten von Produktionsbetrieben sowie Investitionen in die sie umgebende und für die Produktion nach EU-Normen nötige Infrastruktur (z.B. Versorgung mit Trinkwasser, das der Verordnung 80/778/EWG entspricht) angeführt.
6. Für die ab dem Beitrittsdatum vierjährige Zulassung zur Produktion und zum Verkauf auf heimischem Markt oder für den Export in Drittländer von Fleisch und -produkten, die aus Fleischproduktionsbetrieben stammen, die nicht allen EU-Veterinärvorgaben entsprechen, deren Produktionsgröße aber über dem für Kleinbetriebe festgelegten Niveau liegt. Als Begründung für die Beantragung der hier beschriebenen Übergangsperiode bei der Anpassung einiger Fleischproduktionsbetriebe an veterinäre EU-Vorgaben wurden die negativen Auswirkungen sowohl gesellschaftlicher als auch ökonomischer Art angeführt, die bei sofortigen Zwangsschließungen von nicht EU-konform produzierenden Betrieben am Tage des EU-Beitritts Polens entstehen würden. Es ist somit notwendig, die Anpassungszeit für jenen Teil der Betriebe zu strecken, die einen glaubwürdig durchstrukturierten und finanzierbaren Anpassungsplan vorlegen können.

Die VP Polens machte ferner auf die Tatsache aufmerksam, dass sich nach dem EU-Beitritt Polens die agrarwirtschaftliche Struktur der EU deutlich verändern werde (Anzahl der Höfe, Beschäftigungsstruktur, Agrarflächen sowie Produktionsgrößen und –strukturen und Bedeutung einzelner Agrarbereiche) und dass sich dieses Faktum notwendigerweise in einer Anpassung des gesamten Instrumentariums der *GAP* widerspiegeln müsse.

Polen behielt sich ferner das Recht vor, seine VP im Bereich Landwirtschaft noch vor Beendigung der Beitrittsverhandlungen zu ändern oder anzupassen und stützte seinen Vorbehalt auf die Tatsache, dass¹⁰³¹

¹⁰³⁰ VP Polens „Landwirtschaft“ (Dez. 1999), S. 32

¹⁰³¹ Vgl. VP Polens „Landwirtschaft“ (Dez. 1999), S. 34

- es noch keine offizielle gemeinsame Position der EU in Bezug auf die Möglichkeit der vollen Anwendung aller Instrumente der GAP (Direktzahlungen eingeschlossen) auf die polnische Landwirtschaft gibt;
- es Vorbereitungen zu Änderungen des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verhandlungskapitel Landwirtschaft gibt (z.B. im Falle der GMO für Hopfen und Bananen);
- die Ergebnisse der laufenden WTO-Verhandlungen im Agrarsektor nur sehr schwer vorauszusehen seien.

Neben den bereits beschriebenen Postulaten für Übergangsperioden und Sonderlösungen, beantragte das polnische Verhandlungsteam finanzielle Unterstützung für den Zeitraum von drei Jahren ab EU-Beitritt beim Aufbau und bei der Implementierung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems¹⁰³² (InVeKoS) in Höhe von 50% der Investitionskosten.¹⁰³³ Dieses Postulat ging auf die Annahme zurück, dass Polen ähnlich wie die Beitrittsländer aus der letzten EU-Erweiterung (Österreich, Schweden und Finnland) auf eine dreijährige Unterstützung der Union in Höhe von 50% der mit dem Aufbau verbundenen Kosten rechnen kann.

Es wurde auch der Vorschlag zur Erschaffung einer neuen GMO für Speisekartoffel sowie zur Erweiterung der Liste von Agrarprodukten und Lebensmitteln, die der finanziellen Unterstützung der EU unterliegen, gemacht.

Im letzten Abschnitt der VP machte Polen detaillierte Anträge auf Zuerkennung von bestimmten Produktionsquoten¹⁰³⁴ und -limits in den einzelnen agrarischen Produkt- und Erzeugnisgruppen, wie Milch, weißem Zucker und Isoglucose, Trockenfutter, Kartoffelstärke Tabakrohstoffe sowie Fleisch. Ferner wurden Anträge auf Übergangsperioden und finanzielle Unterstützungen in einigen Produktparten, Zuerkennung von Prämien bezüglich der privaten Lagerung von Leinen oder Hanf u.ä. gemacht.

¹⁰³² Vgl. Beschluss 3508/92/EWG des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen ("Integriertes System")

¹⁰³³ Die Aufbauposten des „Integrierten Systems“ wurden in Polen auf 450 Millionen Zloty geschätzt, vgl. Burnat, M.: Najważniejsze problemy negocjacyjne – Stanowisko Polskie [Die wichtigsten Probleme der Beitrittsverhandlungen – die polnische Verhandlungsposition], in: Hauptunterhändler Polens in den Beitrittsverhandlungen um die Mitgliedschaft in der EU/ Amt des Ministerpräsidenten [Hrsg.]: Rolnictwo – Zrozumieć Negocjacje [Landwirtschaft – Die Beitrittsverhandlungen verstehen], Warschau 2001, S. 58 [i.F.z.a: Burnat, M. (2001)]

¹⁰³⁴ Eine Übersicht der polnischen Forderungen im Bereich der Produktionsquoten findet in der Tabelle 13 auf Seite 376 dieser Arbeit.

6.3.1.2.2 Die umstrittenen Problembereiche der Verhandlungsposition Polens

Zusammenfassend können folgende wichtigsten und umstrittensten Inhalte der Verhandlungsposition Polens, die im Rahmen der Beitrittsverhandlungen gelöst werden mussten, subsumiert werden:¹⁰³⁵

1. Beteiligung an den Direktzahlungen der EU
2. Limitierung und Quotierung der Produktion im Agrarbereich
3. Anpassungen im Bereich des Fleischproduktionssektors
4. Anpassungen im Bereich des Milchproduktionssektors
5. Finanzielle Unterstützung des Aufbaus des InVeKoS in Polen durch die Union

Ad 1)

Einige Unionspolitiker haben argumentiert, dass die polnischen Landwirte keine Kompensationszahlungen seitens der EU erhalten sollten, weil sie durch den Beitritt Polens keine Verschlechterung der Preise ihrer Produkte erfahren würden. Die polnische Seite vertrat dagegen die Meinung, dass die Nichtbeteiligung der polnischen Landwirtschaft an den Direktzahlungen einen starken negativen Einfluss auf die Konkurrenzposition des polnischen Agrarsektors haben würde. Um diese zu sichern und den polnischen Agrarmarkt zu schützen, beantragte Polen in seiner Antwort auf die ablehnende Stellung der Union zu dieser Problematik sogar die Reallokation eines Teils der Mittel aus den Strukturfonds, um das Niveau der Direktzahlungen an Polen zu erhöhen.¹⁰³⁶ Sollte dies auf Ablehnung seitens der EU stoßen, beantragte Polen die Möglichkeit der Anwendung selektiver Schutzmaßnahmen des polnischen Agrarmarktes (vor allem durch Anwendung von Zöllen für Importe von Agrarerzeugnissen). Die endgültige Lösung der Problematik der Direktzahlungen wurde durch die Unionsseite in das Jahr 2002 verschoben.

Ad 2)

Im Rahmen der *GAP* wird die landwirtschaftliche Produktion in jedem Mitgliedsland durch Quoten und Kontingente begrenzt, um mögliche Überproduktion einzelner Produkte zu verhindern. Direkt von der Größe der Quoten und Kontingente hängt allerdings der Umfang

¹⁰³⁵ Vgl. dazu: UKIE/ Centrum Informacji Europejskiej [Hrsg.]: Fiszka Informacyjna „Rolnictwo” – Negocjacje z Unia Europejska, [Europäisches Informationszentrum (CIE): Informationsblatt „Landwirtschaft” – Beitrittsverhandlungen mit der EU], Warschau, Januar 2002 [CIE (20002)]

¹⁰³⁶ Vgl. Antwort Polens auf die EU Common Position vom Juni 2002, S. 405ff,

der Transfers (Direktzahlungen) ab, die ein Mitgliedsland erhalten kann. Die Wahl der Referenzperiode, auf deren Basis die Produktionsquoten bestimmt werden, stellte die Haupt-Divergenz der Meinungen dar. Während Polen auf die produktionsreichen Jahre 1989-1991 als Referenzperiode für Produktionshöhen bestand, schlug die EU dagegen die Periode 1995-1999 vor, die nach Meinung Polens wegen des temporären Einbruchs der Produktionszahlen nicht als Referenzperiode gelten dürfte.

Die in der polnischen Verhandlungsposition enthaltenen Vorschläge für Produktionsquoten waren – ausgenommen die Milchproduktion – mäßig. Ihre Höhe war zumeist darauf ausgerichtet, um für die meisten Sektoren der polnischen Landwirtschafts- und Nahrungsmittelindustrie die Rückkehr zu den von ihnen bereits am Ende der 80er Jahre erreichten, aber durch die Wirtschaftskrise der ersten Hälfte der 90er Jahre wieder eingebüßten, Produktionsniveaus zu gewährleisten. Eine Ausnahme bildeten hier die Quoten für die Zucht von Schlachttieren, die im Vergleich zu den 80er Jahren eine Erhöhung der Niveaus vorsahen.

Ad 3)

Nur eine sehr geringe Anzahl polnischer Fleischproduktionsbetriebe erfüllte vor dem Datum des EU-Beitritts Polens die von der EU im veterinären Bereich vorgegebenen Normen. Das größte Problem bei der Anpassung der Betriebe an EU-Normen sind veraltete Baustrukturen (Böden, Wände, Decken, Größe und Anzahl von Räumen) und für kleine Schlachthöfe ist es die Abfallwirtschaft und zu kleine Kühlflächen.¹⁰³⁷ Besonders für die Betriebe mittlerer Größe stellten die Anpassungen eine große Anstrengung im Investitionsbereich dar, die nicht pünktlich bis zum Beitrittsdatum Polens bewältigt werden konnte. Um aber die Implementierung der EU-Standards in einem annehmbaren, aber auch kontrollierten, Tempo in der Fleischproduktionsbranche Polens zu ermöglichen, beantragte Polen, dass Fleisch und Fleischprodukte, die aus Fleischproduktionsbetrieben stammten, die die strengen EU-Normen nicht erfüllten, deren Produktionsgröße aber das für Kleinbetriebe bestimmte Produktionsniveau überschritt, während einer vierjährigen Übergangsperiode zur Produktion und Verkauf auf polnischem (lokalen) Markt sowie zum Export in Drittländer (außerhalb der EU) zugelassen werden.¹⁰³⁸

¹⁰³⁷ Vgl. Burnat (2001), S. 62

¹⁰³⁸ Die Rechtsnormen der EU im veterinären und sanitären Bereich stellen einen sehr weit ausgebauten und wichtigen Sektor des gemeinschaftlichen Besitzstandes dar. Die horizontale Legislation regelt Angelegenheiten betreffend das Verwaltungssystem für veterinäre Kontrolle von importierten Tieren aus Drittländern, die

Ad 4)

Ähnlich wie im Fleischproduktionssektor war auch die Milchproduktionsbranche durch Verspätungen in der Implementierung aller EU-Normen gekennzeichnet. Eine dreijährige und ähnlich wie im Fleischsektor funktionierende Übergangsperiode sollte die Anpassung des Milchsektors möglich machen und damit Zwangsliquidationen von nicht EU-konformen Betrieben verhindern.¹⁰³⁹

Ad 5)

Die GAP verlangt in jedem Mitgliedsland ein funktionierendes Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS). Es ermöglicht unter anderem die genaue Erfassung der Landwirtschaftsbetriebe und die Kontrolle der Agrarproduktion. Auf dieser Basis wird die Bezeichnung der durch die EU getragenen Ausgaben in diesem Bereich (z.B. die Zuweisung und Verteilung von Direktzahlungen) möglich. Polen beantragte eine Unterstützung des Aufbaus des IACS während einer Periode von drei Jahren nach dem Beitritt in Höhe von 50% aller in diesem Zusammenhang getätigten Investitionen.

Die Unionsseite hatte bis in die letzte Phase der Verhandlungen (zweite Hälfte des Jahres 2002) mit einer *offiziellen* gemeinsamen Verhandlungsposition im Bereich Landwirtschaft gezögert. Die Stellungnahmen und Positionen der Union zu der VP Polens konnten somit lediglich aus Arbeitsversionen (*Draft Common Positions*) gefolgert werden. Besonders erschwert wurden die Verhandlungen durch die fehlende gemeinsame Position der Union zu Finanzfragen der Aufnahme Polens (z.B. zur Problematik der Direktzahlungen) und zu dem für Polen wichtigen Bereich der Bestimmung von Produktionsquoten und -kontingente. Erst im Oktober 2002 präsentierte die EU ihre offizielle *Common Position*. Die Positionen der EU aus den *Draft Common Positions* als auch aus der offiziellen *EU Common Position* werden im Folgenden Kapitel in Bezug auf die für Polen wichtigsten Verhandlungsbereiche überblicksartig vorgestellt.

Identifikation und Registrierung von Tieren, veterinäre Kontrolle lebender Tiere und tierischer Produkte, die aus Drittländern oder aus Mitgliedsländern stammen, veterinäre Zertifizierung u.a. Die übrigen Rechtsakte, die zur sog. senkrechten Legislation gehören, regulieren u. a. folgende Bereiche der sanitär-veterinären Erfordernisse: Handel mit Tieren und mit Produkten tierischen Ursprungs, Prävention und Bekämpfung ansteckender tierischer Krankheiten, Tierhaltung, zootechnische Aspekte, Überwachung von Tierfütterung sowie Kompetenzen der für die veterinäre Überwachung zuständigen Organe und Personen. Vgl. Kap. 2.1 dieser Arbeit

¹⁰³⁹ Zu den Anpassungen im Milchsektor und den dabei entstehenden *sozialen* Kosten vgl. Kap. 7.1.3.2.2.2 dieser Arbeit.

6.3.2 Gemeinsame Verhandlungsposition der EU – Inhalte und Determinanten

Bereits im Jahre 1997 wurde in den polnischen Medien ein Punktekatalog von Hans *van den Broek* diskutiert, in dem der Unionskommissar auf die Problemfelder Polens im Rahmen der Integration Polens mit der EU pointierte und dabei die polnische Landwirtschaft als das größte Problembereich bei der Umsetzung des *acquis* identifizierte.¹⁰⁴⁰ Die Beteiligung der polnischen Landwirtschaft an der Gesamtheit *GAP*-Instrumente wurde dort mit einer *Sprengrung des EU-Budgets* gleichgesetzt.

Während im Zeitraum zwischen Juni 2000 und Oktober 2002 eine Reihe der Unterpunkte im Verhandlungsbereich „Landwirtschaft“ bereits diskutiert und beiden Verhandlungsparteien gemeinsam gelöst wurde, ließ sich die Unionsseite bis in das 4. Quartal des Jahres 2002 Zeit, die Wünsche Polens auf dem Gebiet der Direktzahlungen, Produktionsquoten und anderen Instrumenten zur Angebotssteuerung zu erörtern. Auch wurde in keiner Weise detaillierter auf die Problematik der Entwicklung des ländlichen Raums eingegangen. In allen gemeinsamen Standpunkten der EU (*Draft Common Positions*) wurde vielmehr niedergelegt, dass diese Fragen in „einem späteren Verhandlungsstadium nach gründlicher Prüfung aller hiermit verbundenen Aspekte angegangen würden.“¹⁰⁴¹

Erst als man anlässlich des EU-Gipfels in Laeken 2001 beschlossen hatte, die Beitrittsverhandlungen mit den MOEL bis Ende 2002 abzuschließen, sah sich die Kommission einem Druck gegenüber, die verbleibenden Verhandlungsfragen im Kapitel „Landwirtschaft“ in der ersten Hälfte des Jahres 2002 angehen zu müssen.¹⁰⁴² Für den Bereich der *GAP* bedeutete das, dass die EU gemeinsame Standpunkte zu den Direktzahlungen, Produktionsquoten und anderen Instrumenten zu Marktintervention sowie zur Entwicklung des ländlichen Raums festlegen musste. Eine Antwort auf die polnische VP im Verhandlungsbereich Landwirtschaft präsentierte die Unionsseite zuerst in Form von einigen *Arbeitsversionen* der VP (*Draft Common Positions*) und erst am 31.10.2002 wurde

¹⁰⁴⁰ Die ungünstige Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe und Höfe würde die Umsetzung der veterinären und phyto-sanitären EU-Normen in Polen erschweren, vgl. Bielecki, J./ Walewska, D.: *Niektóre spóźniane problemy negocjacji*, in: *Rzeczpospolita* vom 29.12.1997

¹⁰⁴¹ Vgl. dazu z.B. die *Draft Common Position* der Europäischen Union zur Landwirtschaft Polens vom Januar 2002

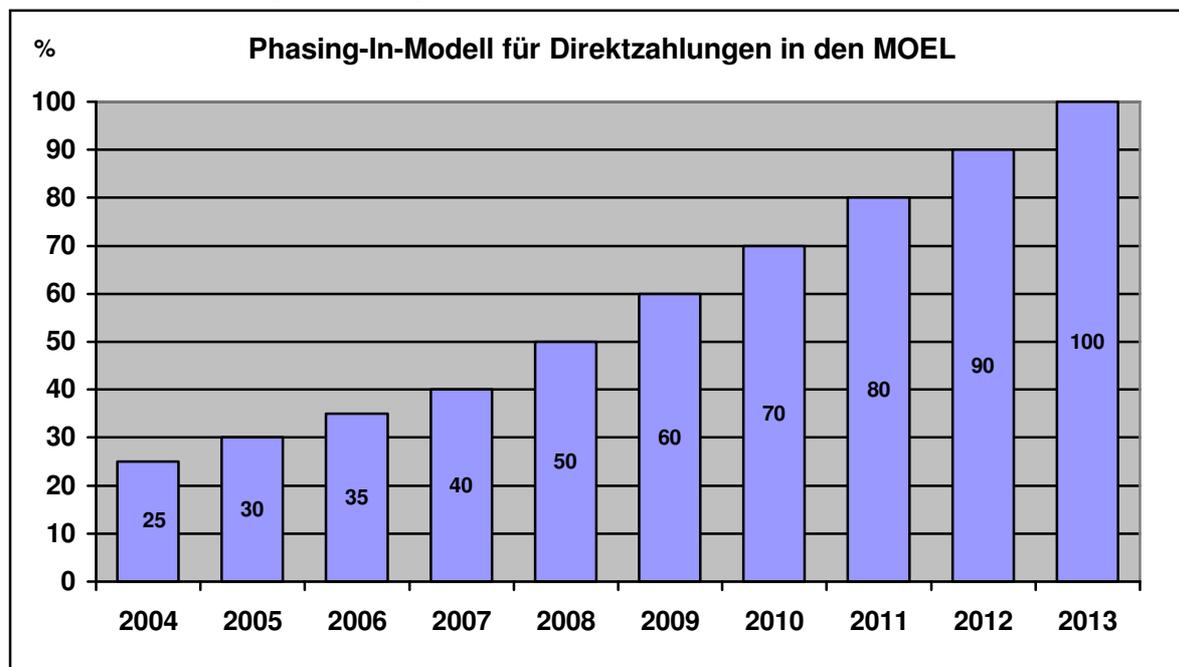
¹⁰⁴² Vgl. Europäische Kommission: *Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP*. Diskussionspapier (SEK(2002) 95 endg.), Brüssel, den 30.01.2002, S. 2f [i.F.z.a: Europäische Kommission (2002a)]

die offizielle *EU Common Position on Agriculture* der polnischen Seite übergeben. Im Folgenden wird in Bezug auf die bisher als am wichtigsten herausgestellten Inhalte der Beitrittsverhandlungen eine Synthese der EU-Verhandlungsposition im Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“ gegeben.¹⁰⁴³

Direktzahlungen

In ihrer *Common Position* vom Oktober 2002 schlug die Unionsseite eine graduelle Einführung der Direktzahlungen (*Phasing In*) für Polen vor und folgte somit nicht den polnischen Forderungen, Polen bereits ab dem Zeitpunkt des EU-Beitritts Direktzahlungen auf gleichem Umfang (Niveau) zu gewähren, wie in der Europäischen Union. Das *Phasing In* sah vielmehr eine stufenweise Einführung der Direktzahlungen während eines Übergangszeitraumes vor. Darin sollte Polen in einem ersten Schritt an Direktzahlungen beteiligt werden, deren Höhe in 2004 bei 25%, in 2005 bei 30% und in 2006 bei 35% des gegenwärtig in der EU geltenden Niveaus an Direktzahlungen liegt. Nach 2006 sollte die Steigerung der Direktzahlungen in 10%-Schritten gestaltet werden, so dass spätestens in 2013 das vollständige Ausmaß des in der EU geltenden Stützungs niveaus erreicht würde.

Abb. 17: Übergangszeitraum zur Erreichung des vollen EU-Stützungs niveaus an Direktzahlungen (Phasing-In-Modell)



Quelle: Eigene Darstellung des Verfassers nach der VP der Union vom Oktober 2002

¹⁰⁴³ Vgl. dazu Dugiel (2003), S. 42f

Die mit der Beteiligung polnischer Landwirte an allen Instrumenten der *GAP* verbundenen Bedenken konkretisierten sich nach dem Berliner EU-Gipfel vom März 1999 sowie nach der Präsentation der in der Agenda 2000 enthaltenen finanziellen Direktiven für die Jahre 2000-2006. Aus der Berechnung der Ausgabenhöchstgrenzen für den Finanzrahmen der EU-Osterweiterung ging eindeutig hervor, dass es der Beschluss des Europäischen Rates war, unter Anwendung einer langen Übergangsperiode den Landwirten der Kandidatenländer gar keine Direktzahlungen zu gewähren.¹⁰⁴⁴ Vor allem die für die Unterstützung des Agrarmarktes vorgesehenen Mittel fielen in der Agenda 2000 kleiner als erwartet aus, da sie die Direktzahlungen an die Landwirte der Beitrittsländer gar nicht mit einschlossen.¹⁰⁴⁵

Bei der Formulierung des gemeinsamen EU-Standpunktes zur Problematik der Direktzahlungen war der Kommission allerdings bewusst, dass die Direktzahlungen ein Teil des Besitzstandes der gegenwärtig geltenden *GAP* darstellen. Der dauerhafte Ausschluss der neuen Mitgliedstaaten von den Direktzahlungen würde somit das im EG-Vertrag verankerte Konzept eines *einheitlichen Marktes* für Agrarerzeugnisse, der untrennbar mit der Existenz einer *Gemeinsamen Agrarpolitik* verbunden ist, nicht widerspiegeln. Damit stand fest, dass es nicht die Frage des „Ob“, sondern die Frage des „Wie“ der Einführung der Direktzahlungen in den MOEL zu diskutieren galt.¹⁰⁴⁶ Die Diskussion zur Problematik der Gestaltung der Einführung der Direktzahlungen wurde von folgenden Gesichtspunkten und Argumenten maßgeblich beeinflusst:¹⁰⁴⁷

- Eine zu schnelle Einführung der Direktzahlungen würde zwar positive kurzfristige Wirkungen auf das landwirtschaftliche Einkommen haben, könnte aber somit auch die Fortsetzung des in den MOEL noch nicht abgeschlossenen Restrukturierungsprozesses verlangsamen und zur Konsolidierung der bestehenden Strukturen führen. Dies könnte vor allem im Hinblick auf Semisubsistenzbetriebe der Fall sein, die keine Anreize verspüren würden, die erhaltenen Beihilfen außer in Privatkonsum in zusätzliche Produktion oder alternative Aktivitäten zu investieren. Um diese Ziele zu erreichen,

¹⁰⁴⁴ Im Finanzrahmen für die EU-Osterweiterung enthielt die Position „Direktzahlungen“ nicht. Fairerweise muss allerdings auch betont werden, dass die Berliner Vereinbarungen vom März 1999 die Einführung von Direktzahlungen nicht ausdrücklich ausschlossen, vgl. Europäische Kommission (2002a), S. 5f

¹⁰⁴⁵ Vgl. Burnat (2001), 56; Auch wenn die Position „Direktzahlungen“ im Finanzrahmen für die EU-Osterweiterung gar nicht enthalten war, muss allerdings fairerweise auch erwähnt werden, dass die Berliner Vereinbarungen die Einführung von Direktzahlungen nicht ausdrücklich ausschlossen, vgl. Europäische Kommission (2002a), 5f

¹⁰⁴⁶ Vgl. Europäische Kommission (2002a) 6f

¹⁰⁴⁷ Vgl. ebenda sowie die EU Common Position on Agriculture vom Oktober 2002

sollten die Mittel anstatt in Direktzahlungen, in andere Unterstützungsformen wie Programme der ländlichen Entwicklung fließen.

- Andererseits war der Kommission die wichtige Rolle der Subsistenzlandwirtschaft als des sozialen Sicherheitsnetzes in den MOEL bewusst. Somit musste die Einführung der Direktzahlungen derart gestaltet werden, dass mit deren Hilfe nicht nur der investive Restrukturierungsprozess des Agrarhandels gefördert, sondern auch sowohl der Übergang von Subsistenz- in Semisubsistenzlandwirtschaft, als auch die Integration semisubsistenzlicher Betriebe in die Marktkreisläufe unterstützt werden kann.
- Die Höhe der Direktzahlungen sollte ferner nicht zu Einkommensungleichheiten und sozialen Verwerfungen (Ungleichgewichten) in den ländlichen Gemeinschaften (aufgrund großer Unterschiede in Landeigentum) als auch zwischen ländlichen und städtischen Gebieten in den neuen Mitgliedstaaten führen.

Im Lichte dieser Argumente erkannte man, dass ein Übergangszeitraum in der Einführung der Direktzahlungen in ihrer vollen Höhe notwendig ist, um die Dynamik des Restrukturierungsprozesses in den MOEL nicht zu schwächen. Vor allem sollten Anreize zur Fortführung der Modernisierung und multifunktionalen Entwicklung durch Direktzahlungen gesteigert und nicht gemindert werden. Somit sollten Direktzahlungen auf einem niedrigeren Niveau begonnen werden und mit Programmen der ländlichen Entwicklung gefördert werden, so dass das eigentliche Ziel, die Förderung der Restrukturierung in der Landwirtschaft, vorangetrieben werden kann.

Staatliche Beihilfen

Polen stellte den Antrag, seine Landwirtschaft im Rahmen von staatlichen Programmen unterstützen zu dürfen, die über die in der *GAP* definierten Regeln hinausgehen. Bereits im gemeinsamen Standpunkt der EU zu Verhandlungskapitel 7 („Landwirtschaft“) vom Juni 2000 lehnte die Union den Antrag Polens mit der Begründung ab, dass alle staatliche Beihilfemaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft beim Beitritt mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht¹⁰⁴⁸ in Übereinstimmung gebracht werden müssen.¹⁰⁴⁹

¹⁰⁴⁸ Vgl. dazu Artikel 87 bis 89 EGV über staatliche Beihilfen im Agrarsektor sowie die Art. 36 EGV

¹⁰⁴⁹ Eine ausführliche Diskussion über mögliche staatliche Beihilfen im Agrarsektor der EU liefert: Europäische Kommission (2002a), S. 21-24

In seiner Verhandlungsposition postulierte Polen (wie auch Ungarn) ferner die Möglichkeit zur Einführung von staatlichen Schutzmaßnahmen, im Falle wenn der Handel zwischen Polen und anderen Mitgliedsländern das Gleichgewicht des polnischen Agrarmarktes ernsthaft gefährden würde oder wenn eine begründete Annahme dazu bestehen würde. Die Union lehnte den Antrag Polens (und Ungarns) auf die Schutzklausel mit der Begründung ab, dass solche Schutzmaßnahmen mit dem Besitzstand im Bereich der *GAP* unvereinbar seien:

„Diesem Antrag stattzugeben würde bedeuten, dass der Kommission die Möglichkeit genommen wird, die nötige Übereinstimmung und Kohärenz zwischen ihrer Politik bei der Überwachung staatlicher Beihilfen und der Förderung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, sicherzustellen“¹⁰⁵⁰

Referenzperioden und Produktionsquoten

Bezüglich der Definition von Produktionsquoten und –limits für den polnischen Agrarsektor schlug die Kommission vor, dass die Quoten auf Basis einer vor dem EU-Beitritt Polens liegenden Produktionsreferenzperiode bestimmt werden sollten und forderte zusätzliche Informationen über die Produktionsgrößen der Jahre 1995-1999 an. Dies kam einer Ablehnung der von Polen vorgeschlagenen Referenzperiode 1989-1991 gleich.¹⁰⁵¹

Die Begründung der Kommission, warum weit in der Vergangenheit liegende historische Referenzen (vor allem für Zeiträume vor dem Jahr 1990) nicht akzeptiert werden sollten, war die Ansicht, dass die Politiken und allgemeinen wirtschaftlichen Bedingungen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sich deutlich von den heute vorhandenen und in einer absehbaren Zukunft vorherrschenden Bedingungen unterschieden. Ferner machte die Kommission auf die Unvollständigkeit und Ungenauigkeit der aus diesem Zeitraum verfügbaren Daten aufmerksam. Die statistische Grundbasis aus dieser Zeit könne somit für die sensible Aufgabe der Quotenfestlegung nicht als solide genug angesehen werden.

¹⁰⁵⁰ Vgl. Europäische Kommission (2002a), S. 24

¹⁰⁵¹ Vgl. z.B. European Commission/ Directorate – General for Enlargement: Accession Negotiations. Poland. Revised Draft Common Position. Negotiations Chapter 7. Agriculture (Horizontal issues, Common Market Organizations, Rural Development), Brussels, 15. April 2002, S. 25 [i.F.z.a: EU Revised Draft Common Position on Agriculture (April 2002)]

Ebenfalls nicht angemessen hielt die Kommission, Erzeugungsreferenzen aus den frühen 90er Jahren zu verwenden, da dieser Zeitraum weitgehend durch die besonderen Probleme des wirtschaftlichen Transformation gekennzeichnet war. Die Jahre des wirtschaftlichen Systemwechsels implizierten vor allem eine signifikante Verminderung der Erzeugung und der bewirtschafteten Flächen.

Im Lichte dieser Argumente hielt die Kommission den Zeitraum 1995-1999 als Grundlage zur Festlegung der landwirtschaftlichen Instrumente zur Angebotssteuerung in den verschiedenen Sektoren am angemessensten. Die Kommission verwies dabei auf die Verlässlichkeit der Statistiken und auf die Tatsache, dass Erzeugung und Verbrauch in jüngeren Zeiträumen die Anpassung der Erzeugungsstrukturen und des Verbrauchergeschmacks an offene Märkte und die Einführung von WTO-Verpflichtungen widerspiegeln würden.¹⁰⁵²

Produktionsquoten und -kontingente

Auch weichten die von der EU vorgeschlagenen Quoten und Kontingente von den in der VP Polens postulierten Produktionshöhen in den meisten Sektoren sehr weit ab. Die Tab. 13 auf Seite 376 verdeutlicht die Unterschiede der beiden Verhandlungspositionen. Erst die intensive Verhandlungsleistung des polnischen Verhandlungsteams in der finalen Phase der Negotiationen¹⁰⁵³ führten zu einer Anpassung der gemeinschaftlichen Position in diesem Bereich. Das Kapitel 6.3.3.2 bespricht die endgültig ausgehandelten Produktionsquoten für Polen im Detail.

¹⁰⁵² Vgl. EU Revised Draft Common Position on Agriculture (April 2002), S. 11f

¹⁰⁵³ Während des EU-Gipfels in Kopenhagen im Dezember 2002

Tab. 13: Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“, Unterbereich Produktionsquoten: Gegenüberstellung der Verhandlungspositionen Polens und der EU

Produktgruppe	Verhandlungsposition Polens	Verhandlungsposition der EU
Agrarreferenzfläche in ha	9 263 000	9 217 667
Referenzernte in t/ha	3,61	2,96
Kartoffelstärke in t	262000	90 546
Trockenfutter in t	160000	0
Tabakrohstoff in t	55000	37 933
Bullen in Stück	2 200 000	857 700
Mutterkühe in Stück	1 500 000	325 581
Schlachtvieh in Stück	2 021 000	2 034 300
Schlachtkälber in Stück	1 017 000	1 200 600
Schafe in Stück	720 000	335 880
Milch 2004 in t	11 845 000	8 875 000
Verkauf an Molkereien	11 183 000	6 965 000
Direktverkauf	662 000	1 918 667
Milch 2008 in t	13 740 000	8 875 000
Verkauf an Molkereien	13 176 000	6 956 333
Direktverkauf	564 000	1 918 667
Zucker in t	1 866 000	1 665 017
Quote A	1 650 000	1 590 533
Quote B	216 000	74 484
Isoglucose in t	42 000	2 493
Quote A	40 000	2 493
Quote B	2 200	0

Die obige Tabelle stellt die Abweichungen zwischen den von Polen beantragten und von der EU anvisierten Produktionsquoten im Agrarsektor dar. Besondere Unterschiede sind bei den Höhen der Produktionsquoten für Milch, Zucker, Isoglucose, Kartoffelstärke, Trockenfutter und Tabakrohstoff wahrnehmbar. Zusätzlich zu den Divergenzen im Bereich der Produktionsquoten gab es folgende Reibungspunkte zwischen Polen und der EU:

- Die Union lehnte alle Vorschläge Polens zur Veränderung des bestehenden *acquis*, z.B. zur Bildung einer neuen GMO für Speisekartoffeln, ab.
- Die Union betonte zudem, dass Polen nur dann am Binnenmarkt teilnehmen kann, wenn es das in der EU vorgegebene hohe Schutzniveau der öffentlichen Gesundheit und des Pflanzenanbaus sowie die Standards der Lebensmittelkontrolle garantieren kann. Somit sei es notwendig, Kontrollsysteme im veterinären und phyto-sanitären Bereich einzuführen und bestehende Systeme zu verstärken. Jegliche Übergangsperioden in diesem Bereich sollten als temporäre und im Umfang begrenzte *Ausnahmen* betrachtet werden, deren Einführung von klar definierten Plänen zur endgültigen Erreichung der EU-Schutzstandards begleitet werden müsse. Hier waren vor allem die Sektoren der Milch- und Fleischproduktion gemeint, für die Übergangsperioden beantragt wurden.

Die Verhandlungen zwischen Polen und der Union im Bereich Landwirtschaft wurden im Dezember 2002 beendet. Das folgende Kapitel stellt die endgültigen Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen aus polnischer Sicht vor.

6.3.3 Ergebnisse der Verhandlungen im Kapitel „Landwirtschaft“¹⁰⁵⁴

Während des gesamten Verlaufs der Verhandlungen mit der Union verfolgte das polnische Verhandlungsteam das Ziel, dass Polen nicht nur die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Pflichten übernehmen muss, sondern auch an allen mit der *GAP* verbundenen Rechten und Vorteilen beteiligt würde. Damit war das gesamte *GAP*-Instrumentarium gemeint – eingeschlossen die Unterstützung im Preis-, Ertrags- und Strukturbereich sowie die Beteiligung an den Direktzahlungen der EU. Auch wurde versucht durchzusetzen, dass polnischen Landwirten gleiche Konkurrenzpositionen und Ertragschancen im EU-Binnenmarkt gesichert werden, wie ihren Kollegen aus den Mitgliedsstaaten. Zu bedeutenden Problemen gehörte die Bestimmung der Produktionsquoten für Milch, Zucker und Isoglucose, Kartoffelstärke, Trockenfutter und Tabakrohstoff, da die Höhe der Produktion über Arbeitsplätze und somit über Ertragsquellen in der polnischen Landwirtschaft entscheidet.

Die Verhandlungen im Kapitel „Landwirtschaft“ gestalteten sich schwierig, da es bis in ihre Finalphase keine offizielle Verhandlungsposition der EU zu den Hauptverhandlungspunkten gab. Damit blieben wichtige Aspekte wie die Klärung der Finanzfragen des EU-Beitritts Polens, Bestimmung von Produktionsquoten, Höhe von Referenzernten oder Größe der Basisagrarflächen (bestellbare Agrarflächen) über lange Zeitstrecken unberührt. Die Mehrzahl polnischer Anträge und Postulate wurde bis zur Endphase der Verhandlungen entweder ganz abgelehnt oder die von der Union vorgeschlagenen Zahlen, Höhen und Mengen divergierten merklich von den polnischen Vorstellungen. Erst in den letzten beiden Verhandlungsmonaten

¹⁰⁵⁴ Die Basis für die Ausführungen dieses Kapitels bilden folgende Quellen: Rada Ministrów [Hrsg.]: Raport na temat rezultatów negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej [Ministerrat Polens [Hrsg.]: Bericht über die Ergebnisse der Verhandlungen um die Mitgliedschaft Polens in der EU], Warschau, Dezember 2002, dort: Punkt Nr. 7 Landwirtschaft, S. 16-21 [i.F.z.a: Ministerrat RP (2002)]; UKIE [Hrsg.]: Bilans Negocjacji – Rolnictwo [Die Bilanz der Verhandlungen – Landwirtschaft], [i.F.z.a: UKIE (2003b)] Einsehbar auf der Internetseite des UKIE unter: www.1.ukie.gov.pl; Biuro ds. Referendum Europejskiego KPRM [Hrsg.]: Polska w Unii Europejskiej – Nasze warunki Członkostwa [Amt für das Europäische Referendum [Hrsg.]: Polen in der EU – Unsere Konditionen der Mitgliedschaft, Warschau 2003, S. 25-27 [KPRM (2003)] sowie UKIE (2003c), S. 52-63

schafften es die Unterhändler der Kandidatenländer die Union von ihren Positionen zu bewegen und Kompromissvorschläge zu machen. Die ausgehandelten Ergebnisse werden im Folgenden aus polnischer Sicht dargestellt.

6.3.3.1 Finanzfragen

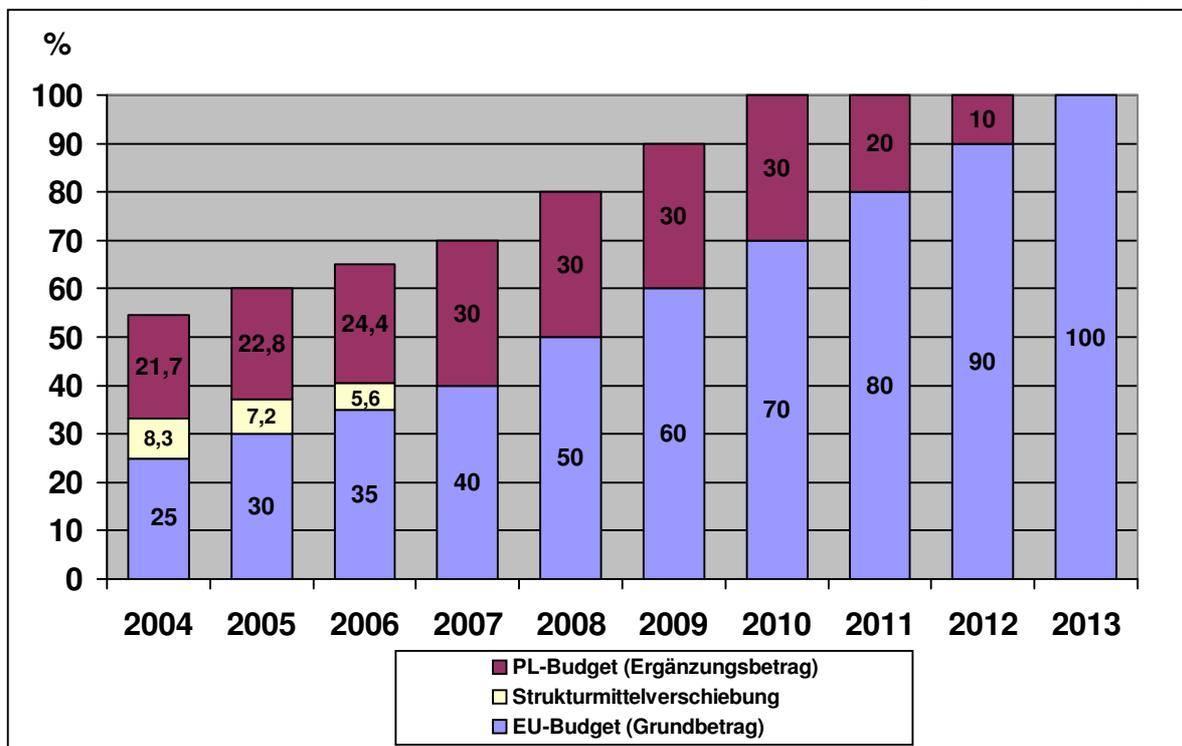
Wie weiter oben dargestellt, hatte die Union in ihrer auf den Finanzrahmen des Berliner EU-Gipfels 1999 angelehnten Ausgangsposition keine Direktzahlungen für die neuen Mitgliedsländer vorgesehen gehabt. Erst in der Endphase der Verhandlungen gab das Verhandlungsteam der Union dem Druck der Kandidatenländer nach und machte einen Kompromissvorschlag, der ein Modell gradueller Einführung (*Phasing In*) der besagten Direktzahlungen vorsah. Im Ergebnis der Verhandlungen, das anlässlich des EU-Gipfels von Kopenhagen im Dezember 2002 in seiner Finalversion ausgehandelt wurde, einigten sich die Parteien auf die folgende Verwendung des EU-Budgets für Direktzahlungen an die neuen Mitglieder: Im Jahre 2004 erhalten die neuen Mitglieder Direktzahlungen in Höhe von 25% des Normalniveaus anderer Mitgliedstaaten, 30% in 2005, 35% in 2005, 40% in 2007 bis im Jahre 2013 die 100%-Marke in 10%-Schritten erreicht sein wird und es keine Unterschiede mehr zwischen den Höhen von Direktzahlungen an „alte“ und neue“ EU-Mitglieder geben wird.

Mit dem Ziel des Ausgleichs der Konkurrenzposition der polnischen Landwirtschaft nach dem EU-Beitritt hatte Polen anlässlich des EU-Gipfels in Kopenhagen im Dezember 2002 die Reallokation eines Teils der für die ländliche Entwicklung vorgesehenen Finanzmittel (aus dem Strukturfonds) beantragt, um damit das Niveau der Direktzahlungen zu erhöhen. Im Ergebnis der Verhandlungen erhielt Polen das Einverständnis der EU für die Verwendung von maximal 20% dieser Mittel, um damit die Verpflichtungen der Jahre 2004-2006 aufzustocken. Somit wurden der aus dem EU-Budget an Polen geleistete prozentuelle Anteil des EU-Niveaus an Direktzahlungen in 2004 um 8,8, in 2005 um 7,2 und in 2006 um 5,6 Prozentpunkte zu Lasten der Polen zustehenden Strukturmittel erhöht („Kopenhagen Deal“). Inklusiv der Mittelverschiebung aus dem Strukturfonds betragen die prozentuellen Anteile Polens am EU-Niveau der Direktzahlungen in 2004 33,8% (anstatt 25%), in 2005 37,2 (anstatt 30%) und in 2006 40,6% (anstatt 35%).

Zusätzlich hat Polen die Möglichkeit erhalten, die von der EU überwiesenen Beträge jährlich aus seinem Nationalbudget zu ergänzen (aufzustocken) und somit die letztendlich von den Landwirten erhaltenen Beträge an das EU-Niveau der Direktzahlungen zusätzlich anzunähern. Die Eckpunkte dieser Vereinbarung gestalten sich wie folgt:

- Zwischen 2004-2006 ist Polen verpflichtet, die aus dem EU-Budget geleisteten Grundbeträge der Direktzahlungen um mindestens 20%-Punkte aufzustocken. Die maximale Aufstockung darf in Summe jedoch nicht mehr als 30%-Punkte betragen. Somit setzt sich die letztendliche Finalhöhe der jährlichen Direktzahlungen in 2004 bis 2006 aus den ursprünglichen prozentuellen Anteilen des EU-Niveaus (25%, 30% und 35%), aus der Aufstockung, die aus der Reallokation der Gelder für ländliche Entwicklung gewonnen wird (8,3, 7,2 und 5,6 Prozentpunkte) und der Aufstockung aus dem Staatsbudget Polens (weitere 21,7, 22,8 und 24,4 Prozentpunkte) zusammen. („Kopenhagen-Deal“). Summarisch kann Polen somit das Niveau der Direktzahlungen wie folgt erhöhen: in 2004 bis auf 55%, in 2005 bis auf 60% und in 2006 bis auf 65% des EU-Niveaus.
- Ab 2007 erlischt die Verpflichtung der Aufstockung. Polen kann allerdings entscheiden ob es die EU-Grundbeträge um maximal 30%-Punkte erhöhen möchte. Der strukturell-zeitliche Entwicklungsplan der Direktzahlungen an Polen wird in der folgenden Übersicht verdeutlicht.

Abb. 18: Schema des Erreichens des vollen EU-Niveaus an Direktzahlungen durch Polen (in %)



Quelle: Darstellung des Verfassers

Die obige Abbildung verdeutlicht die jährliche Zusammensetzung und möglichen Ergänzungsrechte des aus dem EU-Budget geleisteten Grundbetrages aus dem Nationalbudget Polens. Bei vollem Ausreizen des Aufstockungsrechts werden die polnischen Landwirte im Jahre 2007 Direktzahlungen in Höhe von 70% des EU-Niveaus und bereits ab 2010 in voller Höhe des EU-Niveaus erhalten. Diese müssten dann zu 70% aus EU-Mitteln und zu 30% aus Zuzahlungen aus dem polnischen Nationalbudget bestehen.

Aus der Notwendigkeit heraus, die Anpassungsprozesse des polnischen Agrarsektors im höchstmöglichen Maße zu unterstützen und den Abstand aufzuholen, der die polnische von der EU-Landwirtschaft trennt, hatte Polen in seiner VP beantragt, die derzeit laufenden staatlichen Hilfsprogramme im Agrarsektor auch nach dem EU-Beitritt fortsetzen zu können. Diesem Antrag wurde stattgegeben mit der Ausnahme jener Programme, die wegen großer Analogien zu den im Rahmen der *GAP* existierenden Instrumenten zur Förderung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete eingestellt werden mussten. Zusätzlich erreichten die polnischen Unterhändler, dass die EU die finanzielle Unterstützung für Kleinbetriebe von 750€ (ursprüngliche VP der Union) auf 1250 € jährlich erhöht hat. Ferner wurden Polen für die Zeit der Jahre nach dem Beitritt folgende Finanzhilfen zugestanden:

- Finanzielle Unterstützung der Schaffung von Produzentenverbänden und eine 5-jährige Übergangsperiode für die Umsetzung der beim Aufbau von solchen geltenden Regeln und EU-Normen
- Finanzierung der technischen Hilfe sowie Unterstützung von Investitionen in Produktionsbetrieben im Rahmen der Anpassung an EU-Standards

Für den Fall, dass der Handelsaustausch mit der EU in den ersten Jahren nach dem Beitritt zu ernststen negativen Effekten auf dem polnischen Agrarmarkt führen sollte, wurde in der Verhandlungsposition Polens die Möglichkeit der Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragt. Die *EU Common Position* vom Oktober 2002 lehnte das polnische Postulat erst einmal ab. Dem Antrag wurde dann letztendlich stattgegeben und die Schutzklausel fand ihren Eintrag in der Beitrittsakte. Um langfristigen und ernststen Störungen auf dem polnischen Agrarmarkt vorzubeugen, kann die Europäische Kommission die Handelsströme zwischen Polen und anderen Mitgliedsländern überwachen.

6.3.3.2 Produktionsquoten und Kontingente

Das polnische Verhandlungsteam konnte in der sehr intensiven Finalphase der Verhandlungen eine Änderung der Stellung der EU zu einer Reihe von strittigen Punkten erzielen. Beispielsweise wurde die von der EU vorgeschlagene Basisagrarfläche Polens von 9.217.667 auf 9.454.277 Ha und die Referenzernte von 2,96 auf 3,0 t/ha erhöht. Bezüglich der Milchquoten erzielte Polen eine Erhöhung von 1,5 Millionen Tonnen der für den Großhandel vorgesehenen Quote. Dadurch wurde nicht nur individuellen Produzenten der Absatz ihrer Milch garantiert, sondern auch der Rohstoffbedarf von Verarbeitungsbetrieben gedeckt und zwar auf einem Niveau, das der prognostizierten Entwicklung dieses Sektors in den kommenden Jahren gerecht wird. Als eine Restrukturierungsreserve hat Polen ferner eine weitere Produktionsquote von 416.000 t zugestanden bekommen, die in der *EU Common Position* anfangs nicht vorgesehen war.

Trotz der anfänglich vorhandenen totalen Ablehnung seitens der EU kann Polen mit der Zuerkennung von Produktionsquoten für Leinen und Hanf sowie für Trockenfutter zufrieden sein. Ein aus polnischer Sicht gutes Verhandlungsergebnis ist auch die nach anfänglich klar ausgedrückter Ablehnung erfolgte Akzeptanz der EU für die Herstellung vom „Polnischen Wein“ aus importiertem Traubensaft und Most sowie die Unterschutzstellung von einigen in Polen hergestellten Sorten von Vodka. Ferner wurden Polen Übergangszeiten für die Anwendung der Produktionsquoten zuerkannt. Im Folgenden werden zum einen die wichtigsten Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen im Bereich der Produktionsquoten (Tab. 14) aufgelistet und zum anderen die dazugehörigen Übergangszeiten vorgestellt (Abb. 19).

Tab. 14: Ausgewählte vorgeschlagene und ausgehandelte Produktionsquoten

Produktgruppe	Verhandlungsposition Polens	Verhandlungsposition der EU	Ergebnis der Verhandlung
Agrarreferenzfläche in ha	9 263 000	9 217 667	9 291 377
Referenzernte in t/ha	3,61	2,96	3
Kartoffelstärke in t	262000	90 546	144 985
Trockenfutter in t	160000	0	13 538
Tabakrohstoff in t	55000	37 933	37 933
Prämie für Rinder in Stück	2 200 000	857 700	926 000
Prämie für Ammenkühe in Stück	1 500 000	325 581	325 581
Prämie für Rinder in Stück	2 021 000	2 034 300	1 815 430
Prämie für Schlachtkälber in Stück	1 017 000	1 200 600	839 518
Prämie für Mutterschafe in Stück	720 000	335 880	335 880
Milch 2004 in t	11 845 000	8 875 000	8 964 000
Verkauf an Molkereien	11 183 000	6 965 000	8 500 000
Direktverkauf	662 000	1 918 667	464 000
Milch 2008 in t	13 740 000	8 875 000	9 380 000
Verkauf an Molkereien	13 176 000	6 956 333	8 916 000
Direktverkauf	564 000	1 918 667	464 000
Zucker in t	1 866 000	1 665 017	1 674 495
Quote A	1 650 000	1 590 533	1 590 533
Quote B	216 000	74 484	83 961
Isoglucose in t	42 000	2 493	6 232
Quote A	40 000	2 493	6 232
Quote B	2 200	0	0

Quelle: Veränderte Darstellung des Verfassers nach Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 109

Abb. 19: Übergangsperioden für die Anwendung von Produktionsquoten in der Landwirtschaft

- Übergangsperiode bis zum 31.03.2005 betreffend die Nichtanwendung von Strafen auf Produzenten, die die zuerkannten Milchquoten überschreiten
- Dreijährige Übergangsperiode zur Bestimmung der Minimalmenge der Ware, die Interventionskäufen unterliegen soll
- Fünfjährige Übergangsperiode für die Einhaltung der Vorgaben für Fettgehalt in der Trinkmilch
- Fünfjährige Übergangsperiode, während der die für die Anerkennung von Produzentengruppen nötige Minimalmenge des Rohstoffs für Tabakproduktion erreicht werden soll.
- Dreijährige Übergangsperiode für die Qualifizierung von Rassen, die das Recht auf Prämien für Mutterkühe haben.

Quelle: Eigene Darstellung des Verfassers

6.3.3.3 Veterinäre und phyto-sanitäre Angelegenheiten

Wie bereits im Kap. 2.1 ausführlicher dargestellt, repräsentieren die Rechtsakte der EU im Veterinärbereich den im Vergleich zu anderen Sektoren des gemeinschaftlichen Besitzstandes den am meisten ausgebauten Rechtsbereich.

Eine große Herausforderung stellte für Polen die Implementierung der hohen Standards der Union im Bereich des Gesundheitsschutzes. Die Mehrzahl der polnischen Milchbetriebe (sowohl Rohmilch produzierende Landwirtschaftsbetriebe als auch Molkereien und Milchverarbeitungsbetriebe) erfüllte nicht die EU-Standards in diesem Bereich. Trotz sehr intensiver Restrukturierung der letzten Jahre konnten die EU-Vorgaben bis zur Erlangung der EU-Mitgliedschaft für die Gesamtanzahl der Betriebe nicht rechtzeitig erfüllt werden. Im Ergebnis der Negotiationen erlangte Polen diesbezüglich folgende Übergangsperioden:

Übergangsperioden im Milchsektor

- Bis zum 31.12.2006 zur Anpassung Rohmilch produzierender Landwirtschaftsbetriebe (Normen bezüglich der Böden in den Produktionsräumen und Frischwasserversorgung)
- Bis zum 31.12.2006 zur Anpassung Rohmilch produzierender Landwirtschaftsbetriebe an hygienische Anforderungen der Milchqualität (Anzahl somatischer Zellen nicht höher als 500 000 auf 1 Milliliter, Anzahl von Bakterien bis 400 000 auf 1 Milliliter Milch)
- Bis zum 31.12.2006 zur Anpassung von 113 Milchverarbeitungsbetrieben
- Für alle Unternehmen im Milchsektor, die an Übergangsperioden teilnehmen, gilt: Bis zum Auslaufen der Übergangsperiode werden die aus diesen Betrieben stammenden Milchprodukte und Produkte, die aus nicht EU-konformer Milch hergestellt wurden, für den Verkauf und Verzehr ausschließlich auf polnischen und für den Export lediglich in Drittländer (Nicht-EU) zugelassen sein.
- Die Milch, die die EU-Vorgaben nicht in vollem Maße erfüllt, darf während der Geltungszeit der Übergangsperiode nicht nur in Betrieben weiterverarbeitet werden, die von der Übergangszeit für Anpassungen erfasst sind, sondern auch in vielen Betrieben, die die EU-Standards in vollem Maße erfüllen und die Erlaubnis zur Zulassung ihrer Produkte zu den EU-Märkten bereits vor dem EU-Beitritt oder mit dem ersten Tage der EU-Mitgliedschaft Polens erhalten haben.

Die gerade beschriebenen Übergangszeiten im Milchsektor sind das Ergebnis schwerer und langwieriger Verhandlungen. Sie stellen eine bedeutende Abweichung von den EU-Normen, die sich auf Milchprodukte beziehen, dar, und wurden unter den Beitrittsländern in diesem Ausmaß allein Polen zugesprochen.¹⁰⁵⁵

¹⁰⁵⁵ Das Recht zur Weiterverarbeitung sowohl von EU-konformer und den EU-Standards nicht ganz entsprechender Rohmilch haben ab dem Tag des EU-Beitritts Polens 56 Molkereien in Polen erhalten. Ferner haben 113 Milchbetriebe die Möglichkeit erhalten, ihre Anpassungsprogramme an EU-Normen erst nach dem Beitritt Polens zur EU im Rahmen der oben beschriebenen Übergangsperiode bis zum 31.12.2006 zu Ende zu

Übergangsperioden im Fleischsektor

- Bis zum 31.12.2007 zur Anpassung von 332 Betrieben aus dem Sektor der Fleisch- und Geflügelweiterverarbeitung sowie 40 Betrieben der Fischverarbeitung. Bis zum Auslaufen der Übergangsperiode werden die aus diesen Betrieben stammenden Produkte für den Verkauf und Verzehr ausschließlich auf polnischen und für den Export lediglich in Drittländer (Nicht-EU) zugelassen sein.

Das polnische Verhandlungsteam hat ferner eine Übergangsperiode zur Anpassung an EU-Standards im Bereich der Tiergesundheit, in Bezug auf Haltung von Legehennen, ausgehandelt. Den Bestimmungen der Übergangsperiode nach, erhalten die Landwirte, die Geflügelzucht betreiben, Zeit, die Maße von Legebatterien und -käfige bis zum 31.12.2009 an die EU-Normen komplett anzupassen.¹⁰⁵⁶

Polen hat weitere zwei Übergangsperioden aus dem phyto-sanitären Bereich zuerkannt bekommen, die für die polnische Landwirtschaft von Bedeutung sind:

- Bis 31.12.2006 muss die Anpassung an EU-Normen im Bereich der Registrierungs-dokumentation einiger in Polen produzierter Pflanzenschutzmittel erfolgen¹⁰⁵⁷
- Während einer Übergangsperiode von 10 Jahren ab dem EU-Beitritt wird in Polen ausschließlich der Anbau von Kartoffelsorten erlaubt sein, die gegen Kartoffelkrebs resistent sind.

6.3.4 Beurteilung der Verhandlungsergebnisse aus polnischer Sicht

Trotz der Tatsache, dass nicht alle Postulate und Forderungen Polens von der EU berücksichtigt wurden, brachten die Beitrittsverhandlungen aus polnischer Sicht eher günstige Ergebnisse. Unter den Ländern, die der Union am 01. Mai 2004 beigetreten sind, erreichte Polen die meisten Übergangslösungen und Finanzhilfen.

bringen. Vgl. dazu Centrum Europejskie Natolin: Korzyści i Koszty Członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z Badań . [Europäisches Zentrum Natolin: Nutzen und Kosten der EU-Mitgliedschaft für Polen. Bericht der Untersuchungen] Warszawa 2003, S. 128. [i.F.z.a: Europäisches Zentrum Natolin (2003)]

¹⁰⁵⁶ Es haben 44 polnische Zuchtbetriebe von Legehennen (Eierproduktion) die Möglichkeit erhalten, die EU-Standards bis zur oben genannter Frist zu erreichen, vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 145

¹⁰⁵⁷ Die in der EU geltenden Richtlinien in Bezug auf den Zulassungsprozess zum Verkauf von Pflanzenschutzmitteln sind viel strenger, als jene die in Polen bis zum EU-Beitritt gegolten haben. Aus dem Interessensstandpunkt polnischer Produzenten von Pflanzenschutzmitteln war die Aushandlung der hier dargestellten Übergangsperiode von großer Bedeutung, da diese sonst ihren Betrieb hätten einstellen müssen. Vgl. UKIE (2003c), S. 61

Nach Einschätzung des polnischen Ministerrates und des Hauptunterhändlers kann die Beteiligung Polens an den Direktzahlungen der EU als die bedeutendste Errungenschaft des polnischen Verhandlungsteams bezeichnet werden. Verstärkt wird diese Einschätzung im Lichte der Tatsache, dass die Union ursprünglich *keine* Direktzahlungen für die Beitrittsländer vorgesehen hatte und die letztendliche Entscheidung für das *Phasing-In*-Modell einer Änderung der gemeinschaftlichen Verhandlungsposition bedurfte. Ähnlich positiv ist in diesem Rahmen auch das Einverständnis der Union zur *Reallokation* eines Teils der für den strukturellen Aufbau ländlicher Gebiete vorgesehenen Mittel zu werten, womit Polen eine summarische Aufstockung der Direktzahlungen erreichte.

Die ursprünglich von der Union abgelehnte Zuerkennung der Schutzklausel für den polnischen Agrarmarkt ist ebenfalls als großer und für die polnische Landwirtschaft wichtiger Erfolg zu werten.

Die erreichten Resultate der Verhandlungen bieten günstige Voraussetzungen für eine rasche Integration der polnischen Landwirtschaft mit dem Binnenmarkt der EU. Es ist anzunehmen, dass die Prozesse der Restrukturierung in Polen durch die zuerkannten Unterstützungsformen an Fahrt gewinnen werden. Nichtsdestotrotz werden die ersten Mitgliedschaftsjahre Polen große organisatorische und finanzielle Anstrengungen abverlangen, um dieses Ziel innerhalb der zuerkannten Übergangsperioden und in vollem Maße zu erreichen.

6.4 Verhandlungskapitel „Umwelt“

Die Verhandlungen zum Kapitel Umwelt begannen am 07. Dezember 1999 und wurden am 26. Oktober 2001 vorläufig geschlossen. Sie erfassten alle bis Ende 1999 entstandenen Rechtsakte des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich Umwelt. In Bezug auf Rechtsakte, die nach 1999 entstanden waren, wurden die Verhandlungen fortgesetzt und bis Dezember 2002 geführt.

Im Vergleich zu den übrigen Verhandlungsbereichen erwies sich die Umweltproblematik als eins der schwierigsten Kapitel der Beitrittsverhandlungen zwischen Polen und der EU. Sowohl die Anpassungsfähigkeit des polnischen Umweltrechts an den Besitzstand der Union als auch die Möglichkeit der direkten Implementierung von EU-Normen in diesem Bereich erwiesen sich als gering und langwierig. Die Verhandlungen zum Kapitel Umwelt umfassten folgende Unterbereiche:

- Horizontale Rechtsvorschriften
- Umweltschutz
- Wasserqualität
- Luftqualität
- Reduktion industriebedingter Umweltverschmutzung
- Lärmbelastung
- Chemikalien
- Strahlenschutz und nukleare Sicherheit
- Abfallbewirtschaftung

Bereits im Vorfeld der Verhandlungen war für das polnische Verhandlungsteam offensichtlich, dass es Polen in einigen der oben aufgeführten Unterbereiche nicht möglich sein würde, die EU-Umweltstandards und –normen rechtzeitig bis zum Tage des EU-Beitritts zu erreichen und einzuführen. Es musste somit bei der Vorbereitung der Verhandlungsposition Polens mit Anträgen auf Übergangsperioden bei der Anpassung gerechnet werden. Im Folgenden wird ein Überblick über die Determinanten bei der Vorbereitung der polnischen VP gegeben.

6.4.1 Verhandlungsposition Polens

6.4.1.1 Vorbereitungen der Verhandlungsposition

6.4.1.1.1 Nationale Integrationsstrategie (NSI)

Wie in den anderen beiden Verhandlungsbereichen, die diese Arbeit behandelt, wurden die ersten richtungweisenden Empfehlungen für die Vorbereitung der Verhandlungsposition Polens zum Thema Umwelt in der bereits im Kap X dieser Arbeit erwähnten Nationalen Integrationsstrategie (NSI) gemacht.

Die *NSI* von 1997 stuft die ökonomische Bedeutung der Umsetzung der EU-Umweltrechtsnormen in Polen als *beträchtlich* ein.¹⁰⁵⁸ Dies wurde vor allem auf die hohen Kosten zurückgeführt, die bei den nötigen Anpassungen im industriellen, organisatorisch-prozeduralen und administrativ-rechtlichen Bereich entstehen und von den betroffenen Betrieben sowie von staatlichen Budgets getragen werden müssen. Besonders die Anpassungsleistungen, die schnell und kurzfristig vorgenommen werden mussten, könnten, so die Prognose der *NSI*, mit besonders hohen Kosten und Einbußen in der Konkurrenzfähigkeit polnischer Betriebe verbunden sein.¹⁰⁵⁹ Es war deswegen das Ziel der Regierung, einen Plan auszuarbeiten, der die Minimalisierung der Kosten bei gleichzeitiger Erreichung aller EU-Standards ermöglichen würde.

Für die Integrations- und damit für die Verhandlungsstrategie empfahl die *NSI*, dass Polen zwar eine schnellstmögliche Anpassung an die EU-Standards im Bereich Umwelt verfolgen sollte. In jenen Bereichen allerdings, in denen die höchsten Anpassungskosten anfallen (z.B. Normen für Wasser- und Luftqualität), sollten Übergangsperioden beantragt werden, damit die finanziellen Möglichkeiten des Staates nicht von der anfallenden Kostenlast erdrückt würden.¹⁰⁶⁰

Allgemein stuft die *NSI* die hohen Implementierungskosten der EU-Rechtsnormen im Umweltbereich als potentielle Integrations- und damit Verhandlungsprobleme, die durch Lösungen während der Beitrittsverhandlung überwunden werden müssten. Die Unterbereiche

¹⁰⁵⁸ Vgl. *NSI* (1997), Bereich Umweltschutz, Punkte 2.81. bis 2.83, S. 35f

¹⁰⁵⁹ Dies ist vor allem für Unternehmen der Fall, die ihre Produktion besonders stark auf Kosten der Umwelt betrieben haben, da in dem von der Regierung erarbeiteten Finanzierungsplan für die Anpassung an die EU-Standards das *Verursacherprinzip* (der Verursacher zahlt) voll zur Anwendung kommt. Besonders stark die Umwelt verschmutzenden Betriebe werden zu proökologischen Maßnahmen gezwungen. Vgl. *NSI* (1997), *Ochrona Środowiska* [Abschnitt über Umweltschutz], Punkt 2.85, S. 36

¹⁰⁶⁰ Vgl. *NSI* (1997), Punkt 2.86, S. 36

des Verhandlungskapitels Umwelt (neben dem Bereich Wasserqualität), die als problematisch eingestuft und damit Inhalt der Verhandlungen sein werden, sollten durch die Regierung im Zuge weiterer Vorbereitungen der Verhandlungsposition und im Rahmen des noch zu erfolgenden *Screening* identifiziert werden.

6.4.1.1.2 Komitee für Europäische Integration (KIE) - Information des KIE-Sekretärs über die Vorbereitungen zu den Beitrittsverhandlungen

Ähnlich wie schon die NSI, machte der KIE-Sekretär in seinem Bericht über die Vorbereitungen Polens zu den Beitrittsverhandlungen von 1997 auf die Tatsache aufmerksam, dass die Polnische Umweltschutzpolitik (*Polityka Ekologiczna Państwa - PEP*) und das sie begleitende Ausführungsprogramm (*Program Wykonawczy*) in ihrer Ausrichtung mit der Umweltpolitik der EU übereinstimmen. Die NSI lobte den großen Fortschritt, der in der Harmonisierung des polnischen Rechts mit den EU-Standards verzeichnet werden musste.¹⁰⁶¹

Andererseits wies die Information auf die noch existierenden Probleme im Bereich der Harmonisierung, Implementierung und in der praktischen Anwendung der EU-Rechtsnormen in Polen hin. Besondere Beachtung fanden in diesem Rahmen die mit der Umstrukturierung des Rechtssystems und der Vorbereitung der gesamten polnischen Volkswirtschaft auf die Erreichung der EU-Standards verbundenen immensen Investitionskosten, die noch bewältigt werden mussten. Das Dokument wies vor allem auf besondere Schwierigkeiten mit den Standards im Bereich „Abfallwirtschaft“ sowie „Wasserqualität“ und „Luftqualität“ hin.¹⁰⁶²

Um eine präzise Vorbereitung der polnischen Verhandlungsposition zu gewährleisten, kündigte die NSI für das Vorfeld der Verhandlungen die Durchführung einer Kostenanalyse der noch ausstehenden Anpassungs- und Implementierungsarbeiten an. Auf der Basis dieser Abschätzung sollte es möglich sein, die Kostenstrukturen verschiedener Strategien auszuarbeiten und zu vergleichen, um dann einen möglichen Zeitplan für die Umsetzung nötiger Maßnahmen zu erstellen. Der Zeitplan müsse die finanzielle Belastbarkeit der polnischen Volkswirtschaft bei der Umsetzung der EU-Rechtsnormen widerspiegeln und aufzeigen, in welchen Bereichen Übergangsperioden unvermeidlich sein würden. Erst in

¹⁰⁶¹ Hier waren beispielsweise folgende Errungenschaften gemeint: Die Annahme des Abfallgesetzes; Die damals aktuell laufende Novellierung des Gesetzes über den Schutz und die Gestaltung der Umwelt; Die Projektarbeiten für ein neues Umweltschutz- und Wassergesetz, Vgl. UKIE (1997), Punkt 13 „Środowisko“ [Umwelt], S. 36

¹⁰⁶² Vgl. UKIE (1997), Abschnitt über die Umwelt, S. 36

Anlehnung an den Zeitplan würden die Anträge auf die notwendigen Übergangsperioden in die Verhandlungsposition Polens im Bereich Umwelt aufgenommen werden können.¹⁰⁶³ Das *Screening*, dessen Ergebnisse im Folgenden vorgestellt werden, spielte hierbei eine wichtige Rolle.

6.4.1.1.3 Screening

Die Durchsicht und der Vergleich des polnischen Rechts mit den EU-Rechtsnormen im Bereich Umwelt fand im Januar und Februar 1999 statt.¹⁰⁶⁴ In diesem Rahmen wurden Problembereiche im Anpassungsprozess des polnischen Rechtsbestands an den gemeinschaftlichen Besitzstand identifiziert und damit potentielle Notwendigkeiten für die Beantragung von Übergangsperioden erkannt. Die größten Schwierigkeiten wurden bei der praktischen Umsetzung folgender Umweltnormen im polnischen Umweltrecht festgestellt:¹⁰⁶⁵

1. **Abfallwirtschaft** – die Implementierung mancher Rechtsakte ist sehr zeitaufwendig und verlangt die Ausarbeitung von Strategien und detaillierten Implementierungsprogrammen
2. **Wasserwirtschaft** – die Implementierung der Rechtsnormen in diesem Bereich verlangt große Investitionen in Kläranlagen für kommunale Abwässer sowie in eine emissionsärmere Landwirtschaft
3. **Luftqualität** – die Schwierigkeiten in diesem Bereich betreffen vor allem eine umweltfreundlichere Lagerung, Produktion sowie Distribution von Kraftstoffen
4. **Reduktion industriebedingter Umweltverschmutzung** – Allgemeine Reduzierung von Emissionen
5. **Strahlenschutz und nukleare Sicherheit** – Schwierigkeiten in diesem Bereich betreffen vor allem den Schutz vor Strahlung während medizinischer Untersuchungen. Die Erreichung der EU-Standards in diesem Bereich ist mit der Notwendigkeit zum Austausch eines Teils der medizinischen Ausrüstung und zur Umschulung des Personals verbunden.

Dabei muss unterstrichen werden, dass die EU-Seite anlässlich des *Screening* Regeln für die Beitrittsverhandlungen im Kapitel Umwelt festgelegt hatte. Diese besagten, dass:¹⁰⁶⁶

¹⁰⁶³ Vgl. UKIE (1997), S. 37

¹⁰⁶⁴ Für genaue Termine der einzelnen multi- und bilateralen Treffen siehe Harmonogram przeglądu prawa UE z krajami kandydującymi do Członkostwa (tzw. Screeningu) w okresie wrzesień 1998 r. - lipiec 1999 [Zeitplan der Screenings mit den Kandidatenländern zwischen September 1998 und Juli 1999], in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 19, Warschau 1999, S. 15-19 [UKIE (1998)]

¹⁰⁶⁵ Für detailliertere Informationen über die Ergebnisse des Screenings in diesem Bereich siehe: UKIE (1998), S. 24f

¹⁰⁶⁶ Vgl. dazu Radziejowski et al. (2002), S. 71

1. Der Besitzstand der EU muss von den Kandidaten vor dem Beitritt zur Union angenommen werden (Transposition und Umsetzung, Schaffung von Institutionen und Prozeduren sowie Organisation der Kontrolle der Einhaltung)
2. Die Standards im Umweltschutz dürfen nicht reduziert werden
3. Übergangsperioden müssen als Sonderlösungen behandelt werden. Dabei werden Übergangsperioden für Horizontale Vorschriften ausgeschlossen.¹⁰⁶⁷

Aus den Erkenntnissen des *Screening* und auf Basis der intersektoralen Konsultation des interministeriellen Arbeitsteams mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft präsentierte Polen im September 1999 seine Verhandlungsposition zu dem Verhandlungskapitel „Umwelt“. Die VP Polens sowie ihre inhaltliche Entwicklung im Verlauf der Beitrittsverhandlungen wird im Folgenden Kapitel vorgestellt.

6.4.1.2 Verhandlungsposition vom Oktober 1999¹⁰⁶⁸

6.4.1.2.1 Zeitrahmen für die Übernahme des *acquis* – die von Polen beantragten Übergangsperioden

Bei der Definition des Zeitrahmens für den Prozess der Harmonisierung und Implementierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes hat die Regierung RP den 31. Dezember 2002 als das Datum bestimmt, an dem Polen auf die Mitgliedschaft in der EU vorbereitet sein wird.¹⁰⁶⁹ Die Regierung erklärte zudem in der VP, dass Polen bis zu diesem Zeitpunkt den *acquis* im Bereich Umwelt technisch und praktisch übernommen haben wird, bis auf folgende 14 Rechtsakte, für deren inhaltliche Implementierung Polen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen folgende Übergangsperioden¹⁰⁷⁰ durchzusetzen versuchen wird.¹⁰⁷¹

¹⁰⁶⁷ dies betrifft vor allem Rahmenrichtlinien sowie Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung und zum gesellschaftlichen Zugang zu Informationen über die Umwelt sowie zum Umweltschutz. Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 71

¹⁰⁶⁸ Vgl. UKIE [Hrsg.]: Omówienie stanowisk negocjacyjnych Polski na negocjacje akcesyjne (III), dort Punkt 3. Obszar „Środowisko”, in: Monitor Integracji Europejskiej, Nr. 27, Warschau 2000, 14-21, [i.F.z.a: UKIE (1999)] sowie **Pełnomocnik** Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitek Polskiej w Unii Europejskiej, dort Punkt Nr. 22: Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze negocjacyjnym „Środowisko”, S. 373-436 [VP Polens Umwelt (Oktober 1999)]

¹⁰⁶⁹ Zu diesem Zeitpunkt wurde der 31.12.2002 als möglicher Beitrittstermin angenommen.

¹⁰⁷⁰ Im Falle der aktuell geltenden Richtlinien berechnet sich der Anfang der Übergangsperiode ab dem 31.12.2002. Im Falle von Richtlinien, die erst nach dem 31.12.2002 in Kraft gesetzt werden, berechnet sich der Beginn der von Polen beantragten Übergangsperiode nach dem Tage, an dem diese Richtlinien für Mitgliedsländer bindend werden.

¹⁰⁷¹ Vgl. VP Polens Umwelt (Oktober 1999), S. 373ff

1. Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser
 - *Polen beantragt eine 10-, 13- bzw. 8-jährige Übergangsperiode je nach Einwohnerzahl der betroffenen Agglomeration, (bis 31. Dezember 2015/2010)*
2. Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen
 - *Polen beantragt 8-jährige Übergangsperiode bis 31. Dezember 2010*
3. Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten
 - *Polen beantragt 8-jährige Übergangsperiode bis 31. Dezember 2010*
4. Richtlinie des Rates 76/464/EWG vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft
 - *Polen behält sich das Recht vor, die Länge der in diesem Bereich nötigen Übergangsperioden zu einem späteren Zeitpunkt bekannt zu geben, da die Schätzungen der Implementierungskosten dieser Richtlinie sowie der Kosten der bei der Umsetzung dieser Richtlinie auftretenden Nebeneffekte erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 abgeschlossen sein wird.*
5. Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)
 - *Polen beantragt eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2010. Angesichts der noch nicht abgeschlossenen Schätzungsarbeiten zu den Folgen und Kosten dieser Richtlinie behält sich Polen das Recht vor, die Länge der Übergangsperiode zu einem späteren Zeitpunkt der Verhandlungen anzupassen*
6. Richtlinie 94/63/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen (VOC-Emissionen) bei der Lagerung von Ottokraftstoff und seiner Verteilung von den Auslieferungslagern bis zu den Tankstellen¹⁰⁷²
 - *Polen beantragt eine 7-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2009*

¹⁰⁷² Vgl. ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 24

7. Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates
 - *Polen beantragt eine 4-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2009*
8. Verordnung (EG) Nr. 3093/94 des Rates vom 15. Dezember 1994 über die Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen
 - *Polen beantragt eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2005*
9. Richtlinie des Rates 75/442/EWG vom 15. Juli 1975 über Abfälle
 - *Polen beantragt eine 10-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2012*
10. Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle
 - *Polen beantragt eine 10-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2012*
11. Richtlinie 75/439/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung
 - *Polen beantragt eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2005*
12. Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle
 - *Polen beantragt eine 5-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2007 (Annahme: 25% der Abfälle werden recycled)*
13. Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft.
 - *Polen beantragt eine 10-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2012 in Bezug auf einige Abfälle aus der sog. Grünen Liste, mit dem Vorbehalt, dass nach drei Jahren der Mitgliedschaft eine Situationsüberprüfung stattfinden wird, um eine eventuelle Verkürzung der Übergangsperiode abzuwägen.*

14. Richtlinie 97/43/Euratom des Rates vom 30. Juni 1997 über den Gesundheitsschutz von Personen gegen die Gefahren ionisierender Strahlung bei medizinischer Exposition und zur Aufhebung der Richtlinie 84/466/Euratom.

- *Polen beantragt eine 4-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2006*

6.4.1.2.2 Begründung der Beantragung von Übergangsperioden

In der Erläuterung, die die VP zu der Beantragung von Übergangsperioden liefert, wurde auf die allgemeine Unsicherheit bei der Investitionsplanung hingewiesen. Zuerst weist die VP auf die Verwaltungsreform des Landes hin, in deren Folge ein bedeutender Teil der Umweltschutzmassnahmen – besonders in Bezug auf die Wasserqualität und Abfallwirtschaft – aus den Budgets von Selbstverwaltungen finanziert werden muss. Über die finanzielle Belastbarkeit der Selbstverwaltungen existieren allerdings noch keine ausreichenden Informationen, die die Aufstellung verlässlicher Investitionspläne ermöglichen würden. Aufgrund dieses Umstands, möchte sich die Regierung RP das Recht zur nochmaligen Überprüfung seiner VP noch vor Beendigung der Verhandlungen in diesem Kapitel vorbehalten. Die Ergebnisse der Prüfung sollen der EU in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 vorgestellt werden.

Neben der Verwaltungsreform wurde auf die immens hohen Kosten für die Anpassungen Polens im Bereich Umwelt hingewiesen, die in den nächsten 15 Jahren auf 30 Milliarden Euro geschätzt werden.¹⁰⁷³ Trotz der Unterstützung von außen, darin die Vorbeitrittshilfen der EU, würde sich die Aufbringung der geschätzten Investitionssumme sehr schwierig gestalten und sei derzeit ungewiss. Somit sei auch hier keine Planungssicherheit gewährleistet, nicht zuletzt deswegen, weil die Höhe der Vorbeitrittshilfen sowie der Umfang der Strukturhilfen, die Polen als EU-Mitglied erhalten wird, sich nur sehr ungenau abschätzen lassen.

Zu der finanziellen Ungewissheit komme erschwerend hinzu, dass ökologische Maßnahmen in Polen bisher aus eingehenden Gebühren für die wirtschaftliche Nutzung der Umwelt und aus Strafgeldern für die Nichtbeachtung ökologischer Normen finanziert wurden. Diese Finanzierungsquelle breche immer weiter ein, da immer weniger Straf gelder eingingen. Dies

¹⁰⁷³ Zu den Kosten der Angleichung Polens im Umweltbereich vgl. Kap. 7.2.3 dieser Arbeit ab Seite 507.

sei auf die im letzten Jahrzehnt durch die Industrie getätigten emissionsreduzierenden Investitionen zurückzuführen. Die Schmelze ökologischer Budgets in Polen würde durch die graduelle Implementierung ökologischer EU-Normen zusätzlich beschleunigt.

Im Lichte der gerade dargestellten Prognosen und Probleme, die sich mit der Vorbereitung und Implementierung neuer Rechtsnormen im ökologischen Bereich ergeben sowie aufgrund des weiter oben dargestellten Informationsmangels über die Belastbarkeit der Budgets der Selbstverwaltungen schlug Polen in der VP die Aufstellung eines Kontrollmechanismus für die Zeit nach dem EU-Beitritt vor: Jede fünf Jahre würde der Fortschritt Polens bei der Anpassung an das Gemeinschaftsrecht überprüft und Empfehlungen zur (Verkürzung der) Dauer der Übergangsperioden gemacht.

Dabei schlägt die VP in der dort aufgestellten Integrationsstrategie vor, dass die Anpassung Polens an die Erfordernisse der EU im Bereich Umwelt in zwei Etappen verlaufen sollte. Im Rahmen des ersten Anpassungsschrittes (bis zum 31. Dezember 2002) sollten die Rechtsnormen *technisch* in den polnischen Rechtsbestand übernommen werden und die Bereitschaft Polens zur EU-Mitgliedschaft soll somit deklariert werden. Im Gegensatz zur ersten und leichteren Etappe wurde der zweite Abschnitt der Angleichung, in dem die praktische Anwendung und Implementierung der aus den Rechtsnormen zum Umweltschutz ergehenden Richtlinien erreicht sein soll, als weitaus schwieriger und vor allem von *längerfristiger* Dauer beschrieben. Dies wurde in der VP auf die bereits oben erwähnten immensen Investitionskosten zurückgeführt, die bedeuten, dass Polen in den kommenden Jahren für die Anpassung und Implementierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes Mittel aufwenden muss, die zwei- oder sogar dreifach so hoch sein werden, wie es aktuell (Oktober 1999) der Fall ist.

Die sehr hohen Kosten der Anpassungs- und Implementierungsprogramme in Polen werden in der VP vom Oktober 1999 auf zwei Tatsachen zurückgeführt. Zum einen werden die in den Jahren 1945-1989 angefallenen hohen Rückstände im Umweltschutz für die Investitionslast verantwortlich gemacht. Zum anderen sind es die Unterschiede in der Ausrichtung der

Wirkung von Rechtsnormen des polnischen Umweltrechts im Vergleich zum gleichnamigen Rechtsbestand der EU, die eine große Anpassungsleistung ihrer inhaltlichen Anwendung erfordern.¹⁰⁷⁴

Angesichts der gerade beschriebenen hohen Kosten der Anpassungen und unter Beachtung der aus dem schnellen Implementierungstempo des gemeinschaftlichen *acquis* zu erwartenden gesellschaftlichen Negativfolgen (wie Anstieg der Inflation, Marktverdrängungseffekte nicht konkurrenzfähiger Wirtschaftseinheiten und in der Konsequenz Anstieg der Arbeitslosigkeit usw.) wird, so die VP Polens vom Oktober 1999, die *praktische* Anwendung aller EU-Rechtsnormen bis zum 31. Dezember 2002 nicht möglich sein. Aus diesem Grund und dort, wo es begründet erscheint, plädiert Polen für die Zuerkennung von Übergangsperioden.

6.4.1.2.3 Die von Polen vorgeschlagene Implementierungsstrategie des *acquis* in den Problembereichen

Die VP vom Oktober 1999 definiert die inhaltlichen und zeitlichen Zwischenziele der Anpassungsleistungen in den 14 Problembereichen, für die Übergangsperioden beantragt worden sind. Für die vollständige Implementierung der 14 Rechtsakte wird ein dreistufiger Zeitrahmen (Jahre 2000 bis 2002, Jahre 2002-2010 und Jahre nach 2010) vorgegeben.¹⁰⁷⁵

Dieser Plan basiert allerdings auf folgenden Grundannahmen:

- Polen wird zum 01. Januar 2003 EU-Mitglied
- Übergangsperioden werden gewährt
- Bisherige, den Umweltschutz in Polen unterstützend finanzierenden Systeme der EU, werden beibehalten bis alle Anpassungsprogramme im Bereich Umweltschutz beendet sein werden, so dass Polen die Möglichkeit hat, die aus nationalen Töpfen für Umweltschutz getätigten Investitionen auf gleichem Niveau beizubehalten.
- Polen erhält im Rahmen der Vorbeitrittshilfen 177 Millionen Euro jährlich für Umweltschutzzwecke und Polens Beteiligung an den Strukturfonds wird bedeutend größer sein als die Vorbeitrittshilfen

¹⁰⁷⁴ Während das EU-Recht im Bereich Umweltschutz auf eine bedingungslose Einhaltung der Umweltnormen (Produktionsstandards und Emissionsnormen) hinwirkte, war das polnische Umweltrecht auf den Schutz natürlicher Umweltressourcen und auf die ökologischen Effekte ihrer Nutzung ausgerichtet. Vgl. VP Polens Umwelt (Oktober 1999)

¹⁰⁷⁵ Für inhaltliche Details der Implementierungsleistungen vgl. UKIE (1999), s. 17ff

Die Finanzierung der einzelnen Etappen der Implementierungsstrategie ist ein weiterer Bestandteil der VP. Die Höhe und das Verhältnis der Finanzierung – bestehend aus nationalen Finanzierungsformen einerseits und aus EU-Fonds und -hilfen andererseits – wird je nach Zeitabschnitt der Strategie (wie oben angegeben) in der VP vorgegeben.¹⁰⁷⁶

6.4.1.2.4 Inhaltliche Zuordnung der Übergansperioden zu den Verhandlungsinhalten

Der letzte Abschnitt der VP vom Oktober 1999 konkretisiert noch einmal die Anpassungsleistungen in den Verhandlungsbereichen und spezifiziert die beantragten Übergansperioden. Daraus wird ersichtlich, dass die längsten Implementierungszeiten und -kosten in den Unterbereichen Wasserqualität und Abfallwirtschaft zu erwarten sind. Für die Angleichungen in den übrigen Verhandlungsbereichen des Kapitels „Umwelt“ ergibt sich folgendes:

Horizontale Rechtsvorschriften

Die Implementierung des *acquis* im Bereich der Messung der Auswirkungen auf die Umwelt (Umweltverträglichkeitsprüfung), unbeschränkter Zugang zu Informationen über Umwelt und Umweltschutz sowie das Reporting an und die Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur wird vor dem 31. Dezember 2002 beendet werden.

Umweltschutz

In diesem Bereich sollte die Implementierung der Rechtsnormen des *acquis* vor dem 31. Dezember 2002 keine Probleme bereiten

Wasserqualität

Die Implementierung eines Teils der EU-Rechtsnormen zum Schutz der Wasserqualität wird sehr kostspielig werden und Übergansperioden erfordern. Darunter fallen vor allem Vorschriften zu folgenden Bereichen: Behandlung von kommunalem Abwasser, Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten sowie Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft. Der Abweichungsgrad der in diesen Bereich in Polen geltenden Rechtsnormen zum EU-Recht ist immer noch sehr hoch, was aus dem Investitionsmangel der

¹⁰⁷⁶ Ausführlich dazu vgl. UKIE (1999), S. 18ff

Jahre 1950-1988 resultiert. Die VP schätzt, dass der kumulierte Investitionsbedarf in diesem Sektor somit ca. 13 Milliarden Euro betragen wird und stellt klar, dass das Investitionstempo an die Investitionsfähigkeit des Landes (meist Institutionen aus dem öffentlicher Sektor und private Haushalte, die Umlagen für Kommunalleistungen zahlen) angepasst werden müsste.

Luftqualität

In diesem Bereich schätzt Polen in seiner VP, dass die volle Implementierung der EU-Rechtsnormen bis zum 31. Dezember 2002 aus technischen Gründen nicht möglich sein wird. Die Bereiche, die in diesem Rahmen Übergangsperioden benötigen, sind Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen sowie Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen (VOC- Emissionen) bei der Lagerung von Ottokraftstoff und seiner Verteilung von den Auslieferungslagern bis zu den Tankstellen.

Reduktion industriebedingter Umweltverschmutzung

Polen deklarierte in der VP, dass die Implementierung der Rechtsnormen der Gemeinschaft in diesem Bereich mit Ausnahme der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung bis zum 31. Dezember 2002 abgeschlossen sein wird. Als Begründung für die Übergangsperiode wurden zum einen die immensen Kosten (6,3 Milliarden Euro) und zum anderen die breit angelegte organisatorische Implementierungsleistung (4000 bestehende Betriebe betreffend, die entweder modernisiert oder stillgelegt werden müssen) genannt.

Lärmbelastung

In diesem Bereich sollte die Implementierung der Rechtsnormen des *acquis* vor dem 31. Dezember 2002 keine Probleme bereiten.

Chemikalien

Polen deklarierte in der VP, dass die Implementierung der Rechtsnormen der Gemeinschaft in diesem Bereich mit Ausnahme der Verordnung über die Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen bis zum 31. Dezember 2002 abgeschlossen sein wird. Polen hat vor, den Verbrauch solcher Stoffe, entsprechend dem Protokoll aus Montreal sowie der Anpassungen dieses Protokolls aus Kopenhagen und London, zu reduzieren. Die EU-Normen sehen dagegen eine Beschleunigung der Umsetzung dieses Protokolls um, der Polen allerdings nicht folgen kann.

Strahlenschutz und nukleare Sicherheit

Die Problemrichtlinie in diesem Bereich wird die bereits weiter oben erwähnte Richtlinie 97/43/Euratom des Rates vom 30. Juni 1997¹⁰⁷⁷ sein, da ihre Implementierung die Auswechslung oder Ergänzung diagnostischer Gerätschaften erfordert sowie breit angelegte Organisationsmaßnahmen zur Bestimmung von Prozeduren für Vorgehensweisen mit sich bringt.

Abfallwirtschaft

Die VP prognostiziert, dass die Realisierung der aus der Transposition des gemeinschaftlichen Besitzstandes resultierenden Verpflichtungen in diesem Bereich sehr kostspielig sein wird, was vor allem auf den mangelhaften Entwicklungsstand von Betrieben zur Abfallverarbeitung und -beseitigung zurückzuführen ist. Folglich werden hier zahlreiche Investitionen vonnöten sein sowie breit angelegte Bildungsmaßnahmen (wie z.B. in der Abfalltrennung) durchgeführt werden müssen. Die Implementierungskosten in diesem Bereich schätzt die VP auf mindestens 4 Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund wird die volle Implementierung des *acquis* in diesem Sektor vor dem 31. Dezember 2002 nicht möglich sein. Besonders kostspielig und organisatorisch schwierig wird die Implementierung der Richtlinien zu folgenden Bereichen: Abfälle, gefährliche Abfälle, Altölbeseitigung, Verpackungen und Verpackungsabfälle sowie Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft.

6.4.1.3 Vervollständigte Verhandlungsposition vom Februar 2001

Aufgrund der Entwicklungsdynamik des *acquis communautaire* und der in diesem Rahmen vom Rat neu erlassenen Richtlinien zum Umweltschutz nahm Polen am 06. Februar 2001 eine Vervollständigung seiner VP vom Oktober 1999 vor. In der vervollständigten VP informierte Polen die Unionsseite über die neu erlassenen Richtlinien, deren Umsetzung im polnischen

¹⁰⁷⁷ Richtlinie 97/43/Euratom des Rates vom 30. Juni 1997 über den Gesundheitsschutz von Personen gegen die Gefahren ionisierender Strahlung bei medizinischer Exposition und zur Aufhebung der Richtlinie 84/466/Euratom

Recht bis zum 31.12.2002 erfolgen würde¹⁰⁷⁸ aber auch über diejenigen Rechtsakte, für deren Umsetzung Polen (möglicherweise) länger brauchen würde und somit folgende Übergangsperioden beantragen oder Vorbehalte anmelden müsse:

1. Richtlinie 1999/13/EG über die „Begrenzung der Emissionen bei der Verwendung organischer Lösungsmittel in gewerblichen Betriebsanlagen“:
 - *Polen beantragt eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2010*
2. Richtlinie 1999/32/EG des Rates vom 26. April 1999 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG:
 - *Polen behält sich das Recht vor, nach Abschluss laufender Analysen zu den Implementierungskosten dieser Richtlinie, eine Übergangsperiode zu beantragen.*

Nach der gerade vorgestellten *Vervollständigung* der Ausgangs-VP vom Oktober 1999 erfolgten noch zwei *Änderungen* der VP Polens im Bereich Umwelt. Die VP vom 27. Juli 2001 war die endgültige Verhandlungsposition Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU. Im Folgenden wird ein Überblick über die beiden Änderungen der VP von 1999 durch die Verhandlungspositionen vom 23. März 2001 und vom 27. Juli 2001 gegeben.

¹⁰⁷⁸ Für detaillierte Informationen über die in 1999 vom Rat neu erlassenen und Richtlinien und Verordnungen, für deren Umsetzung Polen den 31.12.2002 angesetzt hatte vgl. Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitek Polskiej w Unii Europejskiej, Punkt Nr. 22: Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze negocjacyjnym „Środowisko”, dort Uzupełnienie stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze Środowisko, S. 417ff [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU, dort Punkt Nr. 22: VP Polens im Bereich Umwelt, dort: Vervollständigung der polnischen VP im Bereich Umwelt S. 417ff]

6.4.1.4 Geänderte Verhandlungsposition vom März 2001

Die Änderung der VP vom 05. Oktober 1999 beinhaltete Verzichtserklärungen der polnischen Regierung auf manche zuvor beantragte Übergangsperioden, Änderungen (Verkürzungen) mancher Beantragungen sowie Präzisierungen von solchen. Die Entscheidung über die Änderung der VP basierte auf folgenden Tatsachen:¹⁰⁷⁹

- Aktualisierung der 1,5 Jahre alten Ausgangs-VP war nötig, da eine drastische Verkleinerung des Abstandes zwischen dem aktuellen Implementierungsgrad des *acquis* und den dort beschriebenen Anforderungen durch eine sehr aktive und beschleunigte Investitionstätigkeit der Jahre 1999-2001 in den Auf- und Ausbau des Umweltschutzes erreicht wurde und somit die in der 1999-er VP berücksichtigten Daten (und somit auch Anträge auf Übergangszeiten) nicht mehr aktuell waren.
- In den Jahren 2000 und 2001 wurden analytische Untersuchungen und Schätzverfahren finalisiert, die eine präzisere Schätzung und Beschreibung der Implementierungskosten des *acquis* in Polen ermöglichen, eine Kompetenzanalyse des dafür zuständigen organisatorischen Apparats liefern sowie die für die Umsetzung der EU-Rechtsakte nötigen Ressourcen näher spezifizieren.

Im Lichte der gerade erwähnten Fakten führte die Regierung RP eine Beurteilung in Bezug auf mögliche Beschleunigung des Anpassungsprozesses im Bereich Umwelt durch und entschloss sich, die Ausgangs-VP vom Oktober 1999, wie im Folgenden schematisch dargestellt wird, zu ändern:

¹⁰⁷⁹ Vgl. Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitek Polskiej w Unii Europejskiej, dort Punkt Nr. 22: Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze negocjacyjnym „Środowisko”, dort: Zmiana stanowiska negocjacyjnego w obszarze Środowisko, S. 424ff [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU, Punkt 22, dort: Änderung der VP Polens im Bereich Umwelt]] [i.F.z.a: Geänderte VP Polens im Bereich Umwelt vom März 2001]

Tab. 15: Gegenüberstellung der Verhandlungspositionen Polens vom Oktober 1999 und März 2001 im Verhandlungskapitel „Umwelt“

Ausgangs-VP vom 06.10.1999 vervollständigt und geändert durch die 1999 angenommenen EU-Rechtsakte	Änderung der Ausgangs-VP vom 06.10.1999 durch die Modifikationen der VP vom 23. März 2001
91/271/EWG - bestehende Anträge auf 10-, 13- bzw. 8-jährige Übergangsperiode je nach Einwohnerzahl der betroffenen Agglomeration, (bis 31. Dezember 2015/2010)	keine Änderung
91/676/EWG - bestehender Antrag auf 8-jährige Übergangsperiode bis 31. Dezember 2010	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode
75/440/EWG - bestehender Antrag auf 8-jährige Übergangsperiode bis 31. Dezember 2010	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode
76/464/EWG - Antrag auf ÜP sollte zum späteren Zeitpunkt spezifiziert werden	Antrag auf eine 5-jährige Übergangsperiode
96/61/EG - bestehender Antrag auf eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2010. Angesichts der noch nicht abgeschlossenen Schätzungsarbeiten zu den Folgen und Kosten dieser Richtlinie behält sich Polen das Recht vor, die Länge der Übergangsperiode zu einem späteren Zeitpunkt der Verhandlungen anzupassen.	keine Änderung
94/63/EG - bestehender Antrag auf eine 7-jährige ÜP	Verkürzung der beantragten ÜP auf max. 3 Jahre bis zum 31.12.2005
98/70/EG - bestehender Antrag auf eine 4-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2009	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode
(EG) Nr. 3093/94 - bestehender Antrag auf eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2005	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode
75/442/EWG - bestehender Antrag auf eine 10-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2012	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode
91/689/EWG - bestehender Antrag auf eine 10-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2012	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode
75/439/EWG - bestehender Antrag auf eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2005	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode
94/62/EG - bestehender Antrag auf eine 5-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2007 (Annahme: 25% der Abfälle werden recycled)	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode
(EWG) Nr. 259/93 - bestehender Antrag auf eine 10-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2012 in Bezug auf einige Abfälle aus der sog. Grünen Liste, mit dem Vorbehalt, dass nach drei Jahren der Mitgliedschaft eine Situationsüberprüfung stattfinden wird, um eine eventuelle Verkürzung der Übergangsperiode abzuwägen.	keine Änderung
97/43/Euratom - bestehender Antrag auf eine 4-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2006	keine Änderung
1999/13/EG - bestehender Antrag auf eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2010	keine Änderung

Fortsetzung auf nächster Seite

Ausgangs-VP vom 06.10.1999 vervollständigt und geändert durch die 1999 angenommenen EU-Rechtsakte	Änderung der Ausgangs-VP vom 06.10.1999 durch die Modifikationen der VP vom 23. März 2001
1999/32/EG - Polen behält sich das Recht vor, nach Abschluss laufender Analysen zu den Implementierungskosten dieser Richtlinie, eine Übergangsperiode zu beantragen.	Die Präzisierung der Beantragung wird bis zum Mai 2001 vorgenommen
	1999/31/WE über Abfalldeponien: Antrag auf eine 3-jährige Übergangsperiode

Quelle: Darstellung des Verfassers auf Basis der Geänderten VP Polens zum VK Umwelt vom März 2001

6.4.1.5 Geänderte und endgültige Verhandlungsposition vom Juli 2001

Die Änderung der VP vom März 2001 bestand aus Kürzungen der bereits beantragten Übergangsperioden sowie aus Präzisierungen der Beantragungen in Bezug auf einzelne Rechtsakte des *acquis* im Bereich Umwelt. Polen erklärte, dass es den gesamten *acquis* im Bereich Umwelt bis zum 31.12.2002 übernehmen würde, bis auf einige Rechtsakte, für die Übergangsperioden beantragt werden. Es folgt eine schematische Übersicht der Änderungen der beiden Änderungen der VP in 2001:

Tab. 16: Gegenüberstellung der Verhandlungspositionen Polens im Verhandlungskapitel „Umwelt“

Ausgangs-VP vom 06.10.1999 vervollständigt und geändert durch die 1999 angenommenen EU-Rechtsakte	Änderung der Ausgangs-VP vom 06.10.1999 durch die Modifikationen der VP vom 23. März 2001	Änderung der VP vom 23. März durch die Modifikationen der VP vom 27. Juli 2001
91/271/EWG - bestehende Anträge auf 10-, 13- bzw. 8-jährige Übergangsperiode je nach Einwohnerzahl der betroffenen Agglomeration, (bis 31. Dezember 2015/2010)	keine Änderung	Verkürzung der bereits beantragten Ü-Perioden auf 6 Jahre bis zum 31. Dezember 2008
91/676/EWG - bestehender Antrag auf 8-jährige Übergangsperiode bis 31. Dezember 2010	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode	keine Änderung
75/440/EWG - bestehender Antrag auf 8-jährige Übergangsperiode bis 31. Dezember 2010	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode	keine Änderung
76/464/EWG - Antrag auf ÜP sollte zum späteren Zeitpunkt spezifiziert werden	Antrag auf eine 5-jährige Übergangsperiode	keine Änderung

Fortsetzung auf nächster Seite

Ausgangs-VP vom 06.10.1999 vervollständigt und geändert durch die 1999 angenommenen EU-Rechtsakte	Änderung der Ausgangs-VP vom 06.10.1999 durch die Modifikationen der VP vom 23. März 2001	Änderung der VP vom 23. März durch die Modifikationen der VP vom 27. Juli 2001
96/91/EG - bestehender Antrag auf eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2010.	keine Änderung	keine Änderung
98/70/EG - bestehender Antrag auf eine 4-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2009	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode	keine Änderung
(EG) Nr. 3093/94 - bestehender Antrag auf eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2005	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode	keine Änderung
75/442/EWG - bestehender Antrag auf eine 10-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2012	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode	keine Änderung
91/689/EWG - bestehender Antrag auf eine 10-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2012	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode	keine Änderung
75/439/EWG - bestehender Antrag auf eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2005	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode	keine Änderung
94/62/EG - bestehender Antrag auf eine 5-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2007 (Annahme: 25% der Abfälle werden recycled)	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode	keine Änderung
(EWG) Nr. 259/93 - bestehender Antrag auf eine 10-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2012 in Bezug auf einige Abfälle aus der sog. Grünen Liste.	keine Änderung	Präzisierung des Antrags auf ÜP in Bezug auf einzelnen Art. der Rechtsakte und Spezifizierung der Abfälle aus der Grünen Liste sowie der Importprozeduren von solchen.
97/43/Euratom - bestehender Antrag auf eine 4-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2006	keine Änderung	Rückzug des Antrags auf Übergangsperiode
1999/13/EG - bestehender Antrag auf eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2010	keine Änderung	keine Änderung
1999/32/EG - Polen behält sich das Recht vor, nach Abschluss laufender Analysen zu den Implementierungskosten dieser Richtlinie, eine Übergangsperiode zu beantragen.	Die Präzisierung der Beantragung wird bis zum Mai 2001 vorgenommen	keine Änderung
	1999/31/WE – Richtlinie über Abfalldeponien: Antrag auf eine 3-jährige Ü-Periode	keine Änderung

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Daten von: Geänderte VP Polens im Bereich Umwelt vom März 2001 und vom Juli 2001¹⁰⁸⁰

¹⁰⁸⁰ in: Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitek Polskiej w Unii Europejskiej, dort Punkt Nr. 22: Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze negocjacyjnym „Środowisko”,

Ähnlich wie die erste Änderung der VP vom März 2001 beruhte die zweite Änderung vom Juli 2001 auf Finalisierungen von Untersuchungen analytischer und die Implementierungskosten bzw. -zeit abschätzender Art, die eine Präzisierung der Verhandlungsposition möglich und nötig machten. Auch waren Erkenntnisse aus Treffen polnischer und EU-Experten für die Anpassung der VP von ausschlaggebender Bedeutung.

Die Beitrittsverhandlungen im Bereich Umwelt wurden im Oktober 2001 vorläufig geschlossen und die zu diesem Zeitpunkt erreichte Einigung berücksichtigte die Entwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands bis Ende 1999. Bezüglich neuer, nach 1999 entstandener Rechtsakte wurden Verhandlungen fortgesetzt. Polnische Analysen ergaben, dass im Rahmen der Implementierung einiger nach 1999 entstandenen Rechtsakte die Beantragung weiterer Übergangsperioden nötig sein würde. Bezüglich der Richtlinie 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft¹⁰⁸¹ beantragte Polen zusätzliche Übergangsperioden, weil die in der Richtlinie aufgeführten Normen neue ernstzunehmende Investitionen im Energieversorgungssektor implizierten.

6.4.2 Gemeinsame Verhandlungsposition der EU

Als Antwort auf die von Polen formulierte Verhandlungsposition zum Verhandlungskapitel „Umwelt“ vom Oktober 1999 wurde die Common Position der EU im Bereich Umwelt der polnischen Seite am 07. Dezember 1999 übergeben, womit auch die Beitrittsverhandlungen formal eröffnet wurden.

In Bezug auf manche der beantragten Übergangsperioden bat die EU Polen um die nochmalige Überprüfung der dafür notwendigen Längen sowie um Begründung der Beantragung der Übergangslösungen durch Angabe von statistischen und wirtschaftlichen Daten. Ferner wurde Polen um Übergabe von Implementierungsprogrammen für die

dort: Zmiana stanowiska negocjacyjnego w obszarze Środowisko, S. 424-431 sowie 431-436 [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU, Punkt 22, dort: Änderung der VP Polens im Bereich Umwelt]

¹⁰⁸¹ Vgl. ABl. Nr. L 309 vom 27.11.2001 S. 1, ber. 2002 L 319 S. 30; geändert durch Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003;

jeweiligen Richtlinien gebeten, Zeitpläne für die Erreichung der von den Richtlinien vorgeschriebenen Standards und Finanzierungspläne der Implementierungsmaßnahmen bezogen auf das jeweilige Jahr mit Angabe der Finanzierungsquelle wurden angefordert.¹⁰⁸²

Die Antwort auf die *EU Common Position*, die zusätzliche Informationen beinhaltete, formulierte Polen im August 2000. Die EU reichte ihrerseits als Antwort darauf eine weitere Version der *EU Common Position* im Dezember 2000 ein. Besonders schwierig war die Verhandlung von Vorschriften, die die wirtschaftliche Aktivität und den freien Fluss von Waren regeln. Die Vorbehalte und Ängste der Mitgliedstaaten bezogen sich dabei auf die Gefahr, dass polnische Unternehmen während der Übergangsperiode die in der EU geltenden Konkurrenzregeln außer Acht lassen könnten und somit *Öko-Dumping* betreiben könnten.¹⁰⁸³

Mehr Verständnis zeigte die Union für Übergangsperioden in Bezug auf kommunale Infrastruktur (Aufbau und Ausbau von Kanalisationsnetzen und Kläranlagen, Modernisierung und Aufbau von Abfalldeponien), da die dafür notwendigen Investitionen überwiegend von den im Rahmen der Verwaltungsreform Polens neu geschaffenen Selbstverwaltungen getragen werden müssen und zeitlich gestreckt werden sollten.¹⁰⁸⁴

Die EU willigte Polen letztendlich 9 Übergangsperioden ein und betonte dabei, dass die Grund, warum Polen die meisten Sonderlösungen unter allen Kandidatenländern bekommen hat, nicht etwa Polens privilegierten Status in den Verhandlungen sei. Vielmehr sei es Polens Landesgröße und das damit zusammenhängende wirtschaftliche Potential sowie die bereits bedeutende Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen über den Umweltschutz, die gewürdigt werden sollte.¹⁰⁸⁵ Die Ergebnisse im Verhandlungskapitel Umwelt werden im Folgenden detaillierter vorgestellt.

¹⁰⁸² Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 71

¹⁰⁸³ Kostenersparnisse in der Produktion auf Kosten der Einhaltung von Umweltstandards. Die so „günstiger“ produzierten Erzeugnisse können zu niedrigeren Preisen angeboten werden, als die Konkurrenz, die umweltgerecht und somit teurer produzieren muss.

¹⁰⁸⁴ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 74

¹⁰⁸⁵ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 74

6.4.3 Ergebnisse der Verhandlungen im Bereich *Umwelt*¹⁰⁸⁶

Wie in den Kap. 6.4.1 und 6.4.2 dargestellt, divergierten die Verhandlungspositionen Polens und der Union im Verhandlungskapitel „Umwelt“ beträchtlich. Während Polen bezüglich der Implementierung diverser EU-Umweltnormen und Richtlinien Übergangsperioden mit langen Zeithorizonten beantragte, waren die Mitgliedstaaten der EU an der Zuerkennung nur so weniger und so kurzer Sonderlösungen wie möglich interessiert.¹⁰⁸⁷

Die Verhandlungen zum Kapitel Umwelt begannen am 07. Dezember 1999 und wurden am 26. Oktober 2001 *vorläufig* geschlossen. Sie erfassten alle bis Ende 1999 entstandenen Rechtsakte des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich Umwelt. In Bezug auf Rechtsakte, die nach 1999 entstanden waren, wurden die Verhandlungen bis November 2002 fortgesetzt. Als die Union ihre *Common Position* am 25. 11. 2002 präsentierte, in der sie zum einen die Verhandlungsergebnisse vom Oktober 2001 bestätigte und ihr Einverständnis für eine von Polen zusätzlich beantragte Übergangsperiode (für die Richtlinie 2001/80) bekundete, wurden die Verhandlungen im Bereich Umwelt *endgültig* geschlossen.

Im Ergebnis der Verhandlungen erreichte Polen zehn der ursprünglich 17 beantragten Übergangsperioden. Unter den anderen Kandidatenländern, die neben Polen Beitrittsverhandlungen mit der EU führten, erreichte Polen die günstigsten Konditionen im hier besprochenen Verhandlungskapitel.¹⁰⁸⁸ Die *Errungenschaften* des polnischen Verhandlungsteams werden im Folgenden dargestellt:¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸⁶ Die Basis für die Ausführungen dieses Kapitels bilden folgende Quellen: Ministerrat RP (2002), Punkt Nr. 22 „Środowisko“ [Umwelt], S. 33-36; Internetseite des UKIE unter: www.1.ukie.gov.pl; KPRM (2003), S. 42-44; UKIE (2003c), dort Kapitel 2 „Freier Personenverkehr“, S. 16-26; Duszcyk (2002), S. 234-240; European Commission [Hrsg.]: Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union, S. 45-49; Ministerstwo Ochrony Środowiska [Ministerium für Umweltschutz] [Hrsg.]: Wykaz okresów przejściowych w obszarze negocjacyjnym „Środowisko“ [Auflistung der Übergangsperioden im Verhandlungskapitel „Umwelt“], Einsehbar auf der Homepage des polnischen Umweltministeriums, unter: <http://www.mos.gov.pl>, [i.F.z.a. MOS (2003)]

¹⁰⁸⁷ Informationen aus Gesprächen mit Mitarbeitern des Rats der Europäischen Union, die aktiv an der Formulierung der Antworten der EU auf die Verhandlungsposition Polens sowie der EU Common Position im Bereich Umwelt beteiligt waren.

¹⁰⁸⁸ Einige Vertreter der EU hatten allerdings in diesem Zusammenhang unterstrichen, dass die Polen im Umweltbereich zuerkannten Sonderlösungen aus dem großen wirtschaftlichen und Bevölkerungspotenzial Polens resultieren sowie auch durch das hohe Niveau der für den Umweltschutz in Polen getätigten Investitionen bedingt sind, vgl. MOS (2003)

¹⁰⁸⁹ zu den Ergebnissen der Verhandlungen im Bereich Umwelt siehe ferner Radziejowski et al. (2002), S. 73f

6.4.3.1 Ergebnisse im Unterbereich „Wasserqualität“

1. **Richtlinie 91/271/EWG** des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser¹⁰⁹⁰

- *Die Anforderungen an Kanalisationen und an die Behandlung kommunalen Abwassers gelten in Polen bis zum 31. Dezember 2015 nicht, wobei Zwischenziele einzuhalten sind.*¹⁰⁹¹ *Abhängig von der Größe der Agglomeration wurden Polen folgende Übergangsperioden zuerkannt: Bis 31. Dezember 2008 in Bezug auf Kanalisationssysteme in Agglomerationen größer 10.000 Einwohner; bis 31. Dezember 2015 in Bezug auf Kanalisationssysteme in Agglomerationen zwischen 2000 und 10000 Einwohner; bis 31. Dezember 2015 auf Behandlung von Abwässern aus Agglomerationen zwischen 10.000 bis 100.000 Einwohnern; bis 31.12.2010 für Agglomerationen über 100.000 Einwohnern sowie bis 31.12.2010 in Bezug auf Kläranlagen in Betrieben des Agrar- und Lebensmittelsektors, die einer Agglomeration von über 4000 Einwohnern gleichzusetzen sind.*

2. **Richtlinie 76/464/EWG** des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft

- *Polen erhielt eine fünfjährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2007. In dieser Zeit sollen Standards und Normen, die in der EU für die Emission gefährlicher Stoffe gelten, erreicht werden.*

6.4.3.2 Ergebnisse im Unterbereich „Abfallwirtschaft“

3. **Richtlinie 94/62/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle¹⁰⁹²

- *Polen wurde bezüglich der Erreichung der Ziele für die Verwertung und stoffliche Verwertung von bestimmten Verpackungsabfällen eine 5-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2007 zuerkannt, wobei fest definierte Zwischenziele einzuhalten sind.*¹⁰⁹³

4. **Richtlinie 99/31/WE** vom 26. April 1999 über Abfalldeponien¹⁰⁹⁴

- *Polen wurde eine Übergangsperiode bis zum 01. Juli 2012 für die Modernisierung existierender bzw. für den Bau neuer Abfalldeponien bewilligt, wobei Zwischenziele einzuhalten sind. Dabei gelten bis zum oben genannten Datum die Anforderungen an Überwachungsmaßnahmen für Wasser und Sickerwassermanagement, den Schutz des Bodens und des Wassers, die Gasfassung und die Standsicherheit kommunaler Deponien.*¹⁰⁹⁵

¹⁰⁹⁰ Vgl. ABl. L 135 vom 30.5.1991, S. 40, geändert durch: Richtlinie 98/15/EG der Kommission vom 27.2.1998, ABl. L 67 vom 7.3.1998, S. 29

¹⁰⁹¹ Für Details siehe die Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 13, S. 3821ff

¹⁰⁹² Vgl. ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10

¹⁰⁹³ Für Details siehe Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 13, S. 3816

¹⁰⁹⁴ Vgl. ABl. L 182 vom 16.7.1999, S. 1

¹⁰⁹⁵ Vgl. Beitrittsakte [AA2003 endg.] vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 13, S. 3817ff

5. **Verordnung (EWG) Nr. 259/93** des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft.¹⁰⁹⁶

- *Polen wurde eine 5-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2007 zuerkannt. Die Übergangsperiode gilt für einige zur Verwertung bestimmten Abfälle aus der sog. „Grünen Liste“ und für einige zur Verwertung bestimmten Abfälle aus der sog. „Gelben Liste“ mit der Möglichkeit zur Verlängerung der Übergangsperiode bis 2012 nach vorheriger Begründung. Die zuständigen Behörden können bis zum 31. Dezember 2012 gegen die Verbringung nach Polen von zur Verwertung bestimmten Abfällen und gegen die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen aus den in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 festgelegten Gründen Einwände erheben.*¹⁰⁹⁷

Es verdient Beachtung, dass Polen das einzige Beitrittsland ist, dem eine Übergangsperiode im Bereich „Verbringung der Abfälle“ zugesprochen wurde. Der Antrag Polens auf diese Sonderregelung resultierte aus der Erfahrung der frühen 90er Jahre, als Bemühungen seiner Nachbarstaaten zur Erstellung eines stringenten Anforderungsplans zur umweltgerechten Verbringung von Abfällen scheiterten, was folglich in beträchtlichen Abfallexporten nach Polen mündete und auf polnischer Seite zu Problemen geführt hatte. Polen hat somit um eine ausreichende Zeitperiode gebeten, damit es seine Grenze für den Abfallverkehr aus den Nachbarstaaten nicht wieder öffnen muss, bevor die Abfalldeponie-Richtlinie nicht vollständig umgesetzt worden ist.¹⁰⁹⁸

6.4.3.3 Unterbereich „Luftqualität“

6. **Richtlinie 99/32/EG** des Rates vom 26. April 1999 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG¹⁰⁹⁹

- *Polen erhielt eine vierjährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2006 bezüglich der Geltung der Anforderungen an den Schwefelgehalt von Schwerölen in Polen. Nach dem 1. Januar 2005 wird kein in der Raffinerie Glimar erzeugtes Schweröl mit einem Schwefelgehalt von mehr als 1,00 Masseprozent im polnischen Hoheitsgebiet verwendet werden.*

¹⁰⁹⁶ Vgl. ABl. Nr. L 30 vom 6.2.1993, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2557/2001 der Kommission vom 28.12.2001, vgl. ABl. L 349 vom 31.12.2001, S. 1

¹⁰⁹⁷ Eine detaillierte Darstellung der Übergangsperiode für die Anwendung dieser Rechtsnorm liefert die Beitrittsakte: Vgl.: Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 13

¹⁰⁹⁸ EP (2003g), S. 45

¹⁰⁹⁹ Vgl. ABl. L 121 vom 11.5.1999, S. 13

7. **Richtlinie 94/63/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen (VOC-Emissionen) bei der Lagerung von Ottokraftstoff und seiner Verteilung von den Auslieferungslagern bis zu den Tankstellen.

- *Polen erhielt eine dreijährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2005 bezüglich der bereits vorhandenen Lagertanks in Auslieferungslagern (unabhängig vom jährlichen Durchsatz des Lagers), bzgl. der Befüllung und Entleerung bestehender beweglicher Behältnisse in Auslieferungslagern, der Befüllung bestehender Lagertanks an Tankstellen sowie eine zweijährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2004 in Auslieferungslagern mit einem Durchsatz von mehr als 150.000 Tonnen/Jahr bezüglich der Befüllung und Entleerung bestehender beweglicher Behältnisse.*¹¹⁰⁰

6.4.3.4 Unterbereich „Strahlenschutz und nukleare Sicherheit“

8. **Richtlinie 97/43/Euratom** des Rates vom 30. Juni 1997 über den Gesundheitsschutz von Personen gegen die Gefahren ionisierender Strahlung bei medizinischer Exposition und zur Aufhebung der Richtlinie 84/466/Euratom.¹¹⁰¹

- *Polen wurde eine fünfjährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2006 zuerkannt, während der die Bestimmungen über radiologische Geräte in Polen nicht gelten. Die betreffenden Geräte dürfen im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten nicht auf den Markt gebracht werden.*¹¹⁰²

6.4.3.5 Unterbereich „Bekämpfung der industriellen Umweltbelastung und Risiko-Management“

9. **Richtlinie 2001/80/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft¹¹⁰³

- *Polen erhielt eine achtjährige Übergangsperiode vom 01. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2015 auf Emissionen von Schwefeldioxyd; eine zehnjährige ÜP vom 01. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2015 auf Emission von Stauben; eine zweijährige ÜP vom 01. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2017 auf Emissionen von Stickstoffmonoxyd für alle polnische Elektrizitätswerke und Wärmekraftwerke, die auf der der polnischen VP beiliegenden Liste aufgeführt sind. Bis 1. Januar 2008 und danach bis 1. Januar 2012 legt Polen der Kommission einen aktualisierten Plan - einschließlich eines Investitionsplans - für die schrittweise Anpassung der noch verbleibenden nicht EU-konformen Anlagen vor.*¹¹⁰⁴

¹¹⁰⁰ Vgl. Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 13, S. 3811

¹¹⁰¹ Vgl. ABl. L 180 vom 9.7.1997, S. 22

¹¹⁰² Vgl. Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 13, S. 3844

¹¹⁰³ Vgl. ABl. Nr. L 309 vom 27.11.2001 S. 1, ber. 2002 L 319 S. 30; geändert durch Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003;

¹¹⁰⁴ Für Details dazu siehe Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 13, S. 3843ff

-
- 10. **Richtlinie 96/61/EG** des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung¹¹⁰⁵
 - *Polen wurde eine 3-jährige Übergangsperiode bis zum 31. Dezember 2010 für 65 die Luft und das Wasser verschmutzenden Industriebetriebe (auf der Liste im Anhang der VP Polens verzeichnet) zuerkannt. In dieser Zeit sollen die existierenden industriellen Einrichtungen unter technologischen Gesichtspunkten teilweise oder ganz angepasst und modernisiert werden.*¹¹⁰⁶

Die Beitrittsverhandlungen im Bereich Umwelt haben deutlich gezeigt, dass die Erreichung der in den EU-Richtlinien vorgesehenen Qualitätsnormen von Wasser, Boden und Luft weiterer enormer pro-ökologischer Investitionen im Umweltschutz Polens bedarf.¹¹⁰⁷

Die oben vorgestellten Übergangsperioden stellen eine Erleichterung bei der Geschwindigkeit der Übernahme der EU-Umweltnormen dar. Von den Investoren dürfen sie jedoch nicht als Chance angesehen werden, schwere Entscheidungen und nötige Investitionen auf später zu verlegen. Damit dies nicht passiert, muss die öffentliche Verwaltung mit Hilfe rechtlicher und ökonomischer Instrumente Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der Unternehmen im Bereich Umweltschutz ausüben. Die folgende Übersicht fasst die von Polen im Ergebnis der Beitrittsverhandlungen ausgehandelten Übergangsperioden zusammen:

Tab. 17: Übersicht der Übergangsperioden im Umweltbereich

Sektor	Richtlinie	Übergangsperiode
Wasserqualität	Kommunale Abwasserbehandlung	Ende 2015
	Gefährliche Stoffe	Ende 2007
Abfallwirtschaft	Deponien	Ende 2012
	Verpackungen	Ende 2007
	Verbringung von Abfällen	Ende 2012
Luftqualität	VOCs Stufe I	Ende 2005
	Schwefelgehalt in Brennstoffen	Ende 2006
Industrielle Verschmutzung	IVU	Ende 2010
Strahlenschutz	Strahlenbelastung durch die Medizin	Ende 2006

Quelle: veränderte Darstellung des Verfassers nach EP (2003g), S. 44

¹¹⁰⁵ Vgl. ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26

¹¹⁰⁶ Für Details siehe Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 13, S. 3823ff

¹¹⁰⁷ Diese noch ausstehenden Ausgaben werden im Kap.7 dieser Arbeit über die Kosten des Beitritts zur EU näher untersucht.

6.6 Verhandlungsbereich „Freier Personenverkehr“

Im sog. *Opening Statement* anlässlich der offiziellen Eröffnung der Beitrittsverhandlungen am 31. März 1998 in Brüssel unterstrich der polnische Außenminister *Bronislaw Geremek* im Namen der Regierung RP die polnische Wertschätzung des Freien Personenverkehrs als eines *grundlegenden Elements der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Gesellschafts- und Sozialpolitik der EU*.¹¹⁰⁸ Er drückte ferner die damit verbundene Überzeugung Polens aus, dass es für die vollständige Realisierung der mit der der Teilnahme am Binnenmarkt verbundenen Integrationsvorteile von grundlegender Bedeutung ist, alle vier ihm zugrunde liegenden Freiheiten als eine *unspaltbare Einheit* zu behandeln.¹¹⁰⁹ Der Außenminister kündigte somit auch die polnische Linie für das Verhandlungsunterkapitel *Freizügigkeit der Arbeitnehmer* an, die die vollständige Beteiligung polnischer Bürger an der besagten Freiheit ab dem Tag des EU-Beitritts Polens verfolgen würde.

Die Verhandlungen im Bereich „Freizügigkeit“ wurden am 26. Mai 2000 begonnen und am 21. Dezember *vorläufig* geschlossen. Als Unterbereiche galten folgende Inhalte und Problematiken:

- Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen,
- Zugang zum Arbeitsmarkt (Freizügigkeit der Arbeitnehmer),
- Koordination der Systeme sozialer Sicherheit sowie
- einige Aspekte von Menschen- und Bürgerrechten.

Die für die Vorbereitung der polnischen Verhandlungsposition im Verhandlungskapitel Freier Personenverkehr verantwortliche Institution war das Ministerium für Sozialarbeit und -politik. Die Grundlage für die VP waren die NSI, die Ergebnisse des *Screening* in diesem Bereich sowie die intersektorale Konsultation des interministeriellen Arbeitsteams mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Polens. Die erste Version der Verhandlungsposition wurde der finnischen Präsidentschaft am 30. Juli 1999 übergeben. Später, anlässlich diverser

¹¹⁰⁸ Vgl. Eröffnungsrede der Regierung RP (Opening Statement) (gehalten vom damaligen Außenminister Polens Bronislaw GEREMEK) anlässlich der ersten Sitzung der Internationalen Beitrittskonferenz, Brüssel, 31. März 1998, dort Teil V zum Binnenmarkt der EU. Einsehbar auf der Internetseite des polnischen Außenministeriums unter: www.ms.gov.pl

¹¹⁰⁹ Vgl. ebenda

neuer Verordnungen des Rates, die Veränderungen des *acquis* im einschlägigen Bereich zur Folge hatten, erfuhr die Verhandlungsposition Polens am 06. Februar 2001 eine sie ergänzende und an den neuen Bestimmungen ausrichtende Anpassung.

Die folgenden Ausführungen stellen die Vorbereitung und die Inhalte der Verhandlungsposition Polens zum Kapitel „Freizügigkeit“ mit besonderer Beachtung des Unterbereichs „Freizügigkeit der Arbeitnehmer vor“.

6.5.1 Verhandlungsposition Polens

6.5.1.1 Vorbereitungen der Verhandlungsposition

6.5.1.1.1 Nationale Integrationsstrategie (NSI)

Die ersten richtungweisenden Empfehlungen für die Vorbereitung der Verhandlungsposition Polens zum Thema Freizügigkeit wurden in der Nationalen Integrationsstrategie (NSI) gemacht. Die NSI antizipierte die Verhandlungen zu diesem Thema als schwierig und umstritten. Es wurde in diesem Rahmen auf verschiedene Erwartungshaltungen gegenüber der Umsetzung der Freizügigkeit in den Mitgliedsländern und in den Beitrittsländern aufmerksam gemacht. Während die Mitgliedsländer Ängste vor großem Zustrom von Arbeitnehmern aus Polen entwickeln, würde die Möglichkeit der Anstellung in den EU-Märkten für polnische Arbeitskräfte einen echten Nutzen bedeuten.¹¹¹⁰ Frühere EU-Erweiterungen um wirtschaftlich ärmere Länder (v.a. um Portugal, Spanien und Griechenland) hätten zwar die damals schon vorhandenen Migrationsängste der reicheren Mitgliedsländer nicht bestätigt.¹¹¹¹ Im Falle der Ausdehnung um Polen allerdings könnten die Folgen der Einführung der Freizügigkeit deutlich stärker sein, was vor allem aufgrund der im Vergleich zur Süderweiterung viel größeren Unterschiede im Lohn- und Wohlstandsniveau (z.B. zwischen Polen und der EU) nicht ausgeschlossen werden könne.¹¹¹²

Andererseits machte die NSI auf Probleme aufmerksam, die sich in Verbindung mit der Freizügigkeit für den polnischen Arbeitsmarkt ergeben würden. Dazu zählt zum einen das sog. „Brain-Drain“¹¹¹³ Phänomen, das sich bereits Ende der 90er Jahre in Polen zeigte, und

¹¹¹⁰ Vgl. NSI (1997), Punkt 2.63., S. 31

¹¹¹¹ Hier sind die Erweiterung um Portugal, Spanien und Griechenland gemeint

¹¹¹² Vgl. NSI (1997), Punkt 2.62., S. 31

¹¹¹³ Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Polen

zum anderen der nach der Einführung der Freizügigkeit einsetzende Druck auf Arbeitgeber, trotz der erst einmal gleich bleibenden Effektivität der Arbeitsleistung, Lohnerhöhungen durchzuführen, um Arbeitnehmer halten zu können.¹¹¹⁴ Die NSI prognostizierte allerdings gleichzeitig, dass Migrationsanreize zum einen mit zunehmender Angleichung des polnischen Lohnniveaus an den EU-Durchschnittslohn und zum anderen aufgrund der realen Aufwertung des Złoty fallen würden.

Als noch zu lösende Probleme im Anpassungsprozess Polens an den *acquis*, um die Voraussetzungen für die volle Anwendung der Freizügigkeit zu schaffen, qualifizierte die NSI folgende Bereiche:

- Grundlegende Reform der Systeme der sozialen Sicherheit, so dass Polen an der EU-weiten Koordination dieser Systeme teilnehmen und den daraus erwachsenden Pflichten nachkommen kann.
- graduelle Übernahme der EU-Standards im Bereich der Sozialpolitik und –arbeit
- Durchsicht und Angleichung an den Besitzstand der Gemeinschaft des polnischen Arbeitsrechts sowie des polnischen Regelwerks zur Ausübung der Arbeit und zur Anerkennung der Diplome und Arbeitsbefähigungen.

Bei der Definition der ausstehenden Integrationsaufgaben¹¹¹⁵ verdeutlichte die NSI, dass die Regierung ein Nationalbüro für Anerkennung von Diplomen und beruflichen Qualifikationen (NARIC)¹¹¹⁶ einrichten wird, um die Anpassung an die Rechtsnormen der EU in diesem Bereich zusätzlich zu unterstützen. Im Hinblick auf die Formulierung der Verhandlungsposition Polens zum Bereich Freizügigkeit kündigte die NSI an, dass die Regierung eine Analyse des Fortschritts bei der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes erstellen würde. Die Analyse sollte vor allem für jene Bereiche durchgeführt werden, die von der NSI weiter oben als potentielle Problembereiche für die Beitrittsverhandlungen qualifiziert wurden.

Als Hauptinteresse und strategisches Ziel des polnischen Verhandlungsteams qualifizierte die NSI die Durchsetzung der Umsetzung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ab dem ersten Tag der Mitgliedschaft Polens in der EU und somit die volle Teilnahme Polens an allen vier Freiheiten des Binnenmarktes mit dem Tage seines EU-Beitritts.¹¹¹⁷ Polen wird somit die

¹¹¹⁴ Vgl. NSI (1997), Punkt 2.63., S. 31f

¹¹¹⁵ Vgl. NSI (1997), Punkte 2.67 – 2.70

¹¹¹⁶ Narodowe Biuro ds. Uznawania Kwalifikacji Zawodowych

¹¹¹⁷ Vg. NSI (1997), S. 32

Elimination oder die maximale Verkürzung von Übergangsregelungen in Bezug auf den Zugang zu den Arbeitsmärkten der EU verfolgen. Der einzige Sektor, so die NSI, in dem Polen an Übergangslösungen interessiert sein könnte, sind manche sehr kostspielige und die staatlichen Finanzen sehr belastende Regulierungen der EU im sozialen Bereich.¹¹¹⁸

6.5.1.1.2 Komitee für Europäische Integration (KIE) - Information des KIE-Sekretärs über die Vorbereitungen zu den Beitrittsverhandlungen

Die Problematik der Freizügigkeit wurde im Dokument des KIE-Sekretärs¹¹¹⁹ nur marginal behandelt. Es wurden lediglich Rechtsbereiche identifiziert, die aller Wahrscheinlichkeit nach Inhalte der Verhandlungen sein würden und gleichzeitig Sektoren des polnischen Rechts aber auch der polnischen Politik benannt, in denen die Angleichung an die Rechtsnormen der Gemeinschaft vorgenommen werden müsse. Ferner machte das Dokument einige allgemeine strategische Empfehlungen an das Verhandlungsteam. Die vom Dokument identifizierten für die Verhandlungen relevanten Rechts- und Politikbereiche werden im Folgenden dargestellt:

- Rechte auf Einreise und Aufenthalt von Ausländern (Staatsangehörige der Mitgliedsländer einerseits und Staatsbürger aus Drittstaaten andererseits), die nicht in direkter Verbindung mit dem Arbeitsverhältnis oder mit den Rechten migrierender Arbeitnehmer sowie ihrer Familienmitglieder stehen.
- Rechte zur Suche und Aufnahme von Arbeit durch EU-Bürger sowie Staatsbürger aus Drittstaaten
- Migrationspolitik
- Arbeitsmarktpolitik
- Gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Arbeitsbefähigungen

Die oben genannten Bereiche waren somit die zu erwartenden Verhandlungsinhalte im Kapitel Freizügigkeit. Der KIE empfahl dem Verhandlungsteam, die Durchsetzung einer vollständigen Realisierung der Freizügigkeit für polnische Arbeitnehmer zu verfolgen und die dazugehörige Argumentation auf eine gut vorbereitete und die Migrationsängste der Mitgliedstaaten entkräftende Begründung zu stützen. Vor allem sollten hier die Erfahrungen aus vorangegangenen Erweiterungen genutzt werden,¹¹²⁰ die zeigten, dass die Realisierung der Freizügigkeit nicht die befürchteten massiven Migrationen breiter Bevölkerungsmassen auf Suche nach besseren Arbeits- und Lebensbedingungen auslöste.

¹¹¹⁸ Vgl. NSI (1997), Punkt 2.69, S. 32

¹¹¹⁹ Vgl. UKIE (1997), S. 16ff

¹¹²⁰ Erweiterungen um Spanien, Portugal und Griechenland

Im Falle einer von der Union durchzusetzenden Asymmetrie in der Anwendung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte sollte das polnische Verhandlungsteam sicherstellen, dass die Zeitperiode bis zur vollständigen Umsetzung der Freizügigkeit exakt und im Voraus bestimmt wird. Ferner sollte die Anwendung der Einschränkung der Freizügigkeit auf die Erscheinung der unkontrollierten Migration niedrig qualifizierter Arbeitnehmer begrenzt werden und darf somit nicht den Fluss Hochqualifizierter und Arbeitnehmer von Service-Unternehmen stören.

Das KIE bereitete das polnische Verhandlungsteam ferner darauf vor, dass die Unionsseite eine Modifikation des polnischen Systems der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in Richtung der Vereinfachung von Prozeduren und Sicherstellung der Durchlässigkeit des Systems erwarten würde: Das modifizierte System müsse garantieren, dass kein unkontrollierter Fluss von Arbeitnehmern aus Drittländern durch Polen in die EU-Mitgliedsländer erfolgen könne.

6.5.1.1.3 Screening

Die Durchsicht des polnischen Rechts im Hinblick auf seine Übereinstimmung mit dem Besitzstand der Gemeinschaft stellte die letzte richtungweisende Etappe der Vorbereitung der VP Polens zum Verhandlungskapitel *Freizügigkeit*. Das *Screening* fand in Brüssel statt und wurde in zwei Etappen geteilt. Am 6-7. April 1999 fand die bilaterale Session und am 8-9-April 1999 das bilaterale Treffen der Delegation Polens¹¹²¹ mit den Experten der Kommission¹¹²² statt. Das *Screening* kannte folgende Unterbereiche:

- Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen,
- Aufenthalts- und Bürgerrechte,
- *Freizügigkeit der Arbeitnehmer*,
- Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung

Im Unterbereich *Freizügigkeit der Arbeitnehmer* ergaben sich für Polen lediglich geringe Anpassungszwänge im Rechtsbestand. Beim Vergleich mit dem Besitzstand der EU wurden keine Hinweise auf gravierende Unterschiede im Aufbau, Definition oder in der Anwendung

¹¹²¹ Der Delegation präsierte Frau Minister I. *Boruta* (Ministerium für Sozialpolitik und –arbeit), die im Verhandlungsteam für den Verhandlungskapitel „Freier Personenverkehr“ verantwortlich war.

¹¹²² Die Unionsseite wurde während der multilateralen Session von G. *Bonacci* und anlässlich des bilateralen Treffens von F. *Gaudenzi* (Verantwortliches Kommissionsmitglied für die Beitrittsverhandlungen mit Polen) repräsentiert.

von polnischen Normen gefunden, die mit der Gewährung des Zugangs zum polnischen Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitnehmer und mit der Behandlung und Absicherung ausländischer Arbeitnehmer im Vergleich zu polnischen Arbeitskräften zutun haben. Vielmehr wurden im polnischen Rechtsbestand zahlreiche Parallelen zum gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus Drittstaaten gefunden.

Mit dem ersten Tag der Anwendung der Freizügigkeit, so die Ergebnisse des *Screening*, würden in Polen alle für Ausländer geltenden und den Zugang zum polnischen Arbeitsmarkt beschränkenden Normen aufgehoben werden. Auch die vom *acquis* vorgesehenen Rechte für die Familienangehörigen des Arbeitnehmers würden gleichzeitig ihre Anwendung finden und somit für die Umsetzung der Verordnung 1612/68 sorgen, die als Basisverordnung für die Anwendung der Freizügigkeit gilt.¹¹²³

Auch im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Qualifikationen stellte die Europäische Kommission im Rahmen des *Screening* fest, dass Polen für die Implementierung des *acquis* in diesem Bereich vorbereitet ist und dass nur wenige Aspekte des polnischen Rechts einer Anpassung bedürften. Beunruhigt reagierte die Unionsseite allerdings auf die festgestellte Diskriminierung von EU-Bürgern gegenüber polnischen Staatsbürgern beim Schul- und Hochschulzugang in Polen. Die polnische Seite sicherte die Anpassung des polnischen Rechtsbestandes und die Eliminierung diskriminierender Rechtsnormen im schnellst möglichen Termin zu.¹¹²⁴

Als Problem Inhalt für die anstehenden Verhandlungen meldete die polnische Seite allerdings die im Rahmen der Verordnung 1408/71/EG vorgesehene *Koordination der Systeme sozialer Sicherung* (Bereich „medizinische Sachleistungen“) an. Nach finanziellen Analysen und Schätzungen wird Polen zu bedeutenden Transfers gezwungen werden, die aus der Erstattung der Kosten für medizinische Sachleistungen resultieren werden, die polnische Bürgern im EU-Ausland auf Kosten dortiger Versicherungen in Anspruch genommen haben. Das

¹¹²³ Für eine detaillierte Diskussion des *Screening* im Bereich *Freier Personenverkehr* und *Freizügigkeit* vgl. Duszcyk (2002), S. 169-183

¹¹²⁴ Vgl. ebenda

Screening stellte zudem fest, dass das polnische System der sozialen Sicherung einer Novellierung bedarf und dass Arbeiten nötig seien, um die polnische Teilnahme am EU-weiten Arbeitsvermittlungssystem EURES zu gewährleisten.¹¹²⁵

Als ein prozedural-technisches Problem wurde im *Screening* ferner die Anpassung der Wahlvorschriften an die Verordnungen Nr. 93/109/WE und 94/80/WE klassifiziert. Die polnische Seite hat die Unionsseite informiert, dass möglicherweise die Konstitution RP sowie die lokale Wahlordnung novelliert werden müssten, um die Übereinstimmung der polnischen Vorschriften mit der Verordnung 94/80/WE herzustellen.

Die Verhandlungsposition Polens im Bereich *Freizügigkeit* besteht aus einer Synthese (allgemeiner Teil) und aus Unterbereichen zu folgenden Themen: *Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen, Bürgerrechte, Visumpolitik, Freizügigkeit, Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung und Bewahrung erworbener Leistungsansprüche (z.B. Zusatzrenten) von der Freizügigkeit Gebrauch machender Arbeitnehmer*. Im Folgenden wird eine Zusammenfassung der Inhalte der Verhandlungsposition Polens zu diesem Verhandlungskapitel gegeben, wobei ein besonderer Fokus auf den Unterbereich Freizügigkeit der Arbeitnehmer gelegt wird.

6.5.1.2 Verhandlungsposition von 1999

6.5.1.2.1 Zeitrahmen für die Übernahme des *acquis*

Im Jahre 1999 nahm Polen den 01. Januar 2003 als das mögliche Beitrittsdatum an. Die Regierung RP spezifizierte somit in der VP von 1999 den 31. Dezember 2002 als das Datum, bis zu dem Polen im Bereich Freizügigkeit bereit sein würde, Mitglied der EU zu werden. Bis zu diesem Tag sollten somit alle Harmonisierungsarbeiten der polnischen Rechtsnormen mit dem Besitzstand der EU und dessen praktische Implementierung in der polnischen Gesetzgebung abgeschlossen sein. Polen deklarierte gleichzeitig seine Akzeptanz der Gesamtheit des *acquis* im Bereich Freizügigkeit und wies auf die rechtlichen Grundvoraussetzungen seiner Gesetzgebung zur Einführung dieser Freiheit, pünktlich mit

¹¹²⁵ Vgl.: Hauptunterhändler RP (1999), dort Punkt 2.9 Obszar negocjacyjny „Swobodny Przepływ Osób“ [Verhandlungsbereich Freier Personenverkehr], S. 28ff

dem Tage des Geltungsbeginns der Beitrittsakte, hin.¹¹²⁶ Damit wurden auch für die Übernahme des *acquis* zum Unterbereich der *Freizügigkeit der Arbeitnehmer*, keine Übergangsperioden beantragt.

In seiner Verhandlungsposition drückte Polen seine Bereitschaft aus, allen Beschlüssen, Verordnungen, Entscheidungen, Empfehlungen und Resolutionen der EU nachzukommen und diese zu erfüllen. Übereinstimmend mit der obigen Deklaration kündigte die Position weiter an, dass Polen alle zur Implementierung des *acquis* im Bereich *Freizügigkeit* nötigen Maßnahmen unternehmen würde, so dass die einschlägigen Rechtsvorschriften ab dem 01. Januar 2003 – bei Einhaltung des Prinzips der Gegenseitigkeit zwischen Polen und den übrigen Mitgliedsländern im Geltungsbereich der aus diesem Abschnitt des *acquis* resultierenden Rechte und Pflichten – in Kraft treten könnten.

In diesem Rahmen nahm Polen unter anderem die Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern sowie Verordnung Nr. 574/72/EWG die die Art der Ausführung der Verordnung 1408/71 definiert, an.

6.5.1.2.2 Bestimmungen zum Unterbereich „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“¹¹²⁷

Die Verhandlungsposition stellte die für den freien Fluss von Arbeitskräften einschlägigen und grundlegenden Rechtsnormen der polnischen Gesetzgebung vor. Es waren zu dem Zeitpunkt die Gesetze

- vom 25. Juni 1997 über Ausländer und
- vom 14. Dezember 1994 über Beschäftigung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

¹¹²⁶ Vgl. Verhandlungsposition Polens im Verhandlungskapitel Freizügigkeit vom 27. Juli 1999, in: Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU], Warschau, zweite Auflage vom Juli 2000, S. 37ff [i.F.z.a: Verhandlungsposition Polens zum Freien Personenverkehr von 1999]

¹¹²⁷ Vgl. Verhandlungsposition Polens Freizügigkeit von 1999, dort Punkt 4. „Swobodny Przepływ Pracowników“ [„Freizügigkeit der Arbeitnehmer“], S. 44-46

Die polnische Position stellte klar, dass diese Gesetze nicht nur die vom *acquis* vorgesehenen Regelungen für den Freien Fluss von Arbeitskräften nicht widerspiegeln, sondern dass das Gesetz über Beschäftigung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - im Gegensatz zum einschlägigen *acquis* – für Ausländer sogar die Pflicht zum Erlangen einer Arbeitserlaubnis vorsehe. Das polnische Recht gewährte zu dem Zeitpunkt der Abgabe der Verhandlungsposition auch keine besonderen Rechte an die Familienangehörigen des migrierenden Arbeitnehmers.

Vor diesem Hintergrund machte die Verhandlungsposition klar, dass die im *acquis* für den Bereich Freier Fluss von Arbeitskräften vorgesehenen und im polnischen Recht bis dato fehlenden Bestimmungen, mit dem Tage des EU-Beitritts Polens in die polnische Gesetzordnung rechtskräftig eingefügt und eine auf die dort anders geregelten Bestimmungen direkt bezogene und diese Bestimmungen ersetzende Geltung erlangen würden.

Die durch die Verhandlungsposition skizzierte Anpassung des polnischen Rechts an die Richtlinie Nr. 68/360/EWG schloss auch den oben erwähnten Rechtsakt vom 25. Juni 1997 über Ausländer mit ein.¹¹²⁸ Die Geltung der Novellierung wurde für den Tag ab dem EU-Beitritt Polens festgelegt. Ferner stellte die VP klar, dass die Beteiligung Polens an der Freizügigkeit die Durchführung organisatorischer und institutioneller Anpassungen bedürfen werde. Dies gelte im Besonderen für die Effektivität der Funktion öffentlicher Hilfsdienste zur Arbeitssuche und -beschaffung in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedsländern im Rahmen von EURES.

6.5.1.2.4 Vorbehalte

Polen behielt sich allerdings das Recht vor, die Verhandlungsposition im Bereich Freizügigkeit zu einem späteren Stadium und Zeitpunkt der Verhandlungen zu revidieren und gegebenenfalls anzupassen, wenn die Analysen der in 1999 grundlegend reformierten Gesundheits- und Sozialversicherungssysteme ergeben sollten, dass die finanzielle Stabilität dieser Systeme noch nicht im ausreichendem Maße gewährleistet ist¹¹²⁹, so dass Polen den

¹¹²⁸ Diese Anpassung betraf vor allem die Einführung des Dokuments „Erlaubnis ständigen Aufenthalts“ auf das Territorium RP und die Definition der Prozedur seiner Ausstellung.

¹¹²⁹ zum Zeitpunkt der Abgabe der Verhandlungsposition waren solche Analysen noch nicht möglich, weil die Systeme erst kürzlich reformiert wurden und die Überprüfung ihrer finanziellen Stabilität erst nach einem Jahr ihres Funktionierens möglich war. Vgl. Verhandlungsposition Polens Freizügigkeit von 1999, Punkt. 6 „Koordination der sozialen Versicherungssysteme“.

aus der EU-weiten Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit resultierenden Pflichten nicht in der Lage wäre nachzukommen¹¹³⁰. Um die Größen der zukünftigen Transfers möglichst klein zu halten, wird Polen bilaterale Verhandlungen aufnehmen, um im Art. 36 Abs. 3 der Verordnung des Rates Nr. 1408/71 vorgesehene Absprachen zu treffen.¹¹³¹

6.5.1.3 Angepasste Verhandlungsposition von Februar 2001

Vor dem Hintergrund des Inkrafttretens des veränderten *acquis* im Bereich Freizügigkeit hat das polnische Verhandlungsteam eine an die dort beschlossenen Veränderungen¹¹³² angepasste Verhandlungsposition vorgestellt. Bezug nehmend auf die neuen Beschlüsse des Rates im einschlägigen Bereich, drückte die polnische Seite ihre Bereitschaft zur Implementierung dieser Änderungen bis Ende 2002 aus. Die in der Verhandlungsposition von 1999 ausgedrückten *Vorbehalte* blieben durch die Anpassung der Verhandlungsposition von 2001 unberührt.¹¹³³

6.5.1.4 Geänderte Verhandlungsposition vom November 2001¹¹³⁴

Die Änderung der Verhandlungsposition vom Februar 2001 bezog sich auf die *EU Common Position* vom Mai 2001 und betraf folgende Unterbereiche des Verhandlungskapitels *Freizügigkeit*:

- 1) Gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen,
- 2) Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und
- 3) Freizügigkeit der Arbeitnehmer

¹¹³⁰ Hier war v.a. der Bereich der Kostenerstattung für im Ausland in Anspruch genommene medizinische Sachleistungen gemeint.

¹¹³¹ Solche Absprachen definieren von der VO 1408/71 abweichende Regeln der Kostenabrechnung für in anderen Mitgliedsländern gewährte Gesundheitsleistungen, auch die Aussetzung der Abrechnung dieser Kosten.

¹¹³² Die durch den Rat vorgenommenen Änderungen des *Acquis*, betrafen vor allem die Verordnungen des Rates Nr. 1408/71/EWG und 574/72/EWG.

¹¹³³ Vgl. Uzupełnienie stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze Swobodny Przepływ Osób [Anpassung der polnischen Verhandlungsposition im Bereich Freier Personenverkehr], in: Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU], Warschau zweite Auflage vom Juli 2000S. 49

¹¹³⁴ Vgl. Zmiana stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze Swobodny Przepływ Osób z 15. października 2001 [Änderung der polnischen Verhandlungsposition im Bereich Freizügigkeit vom 15. November 2001], in: Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU], Warschau, 2002, S.15ff [Geänderte VP Polens im Bereich Freier Personenverkehr (Nov. 2001)]

Ad 1) Gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen

Unter der Bedingung, dass die EU die Übereinstimmung polnischer Ausbildungsprogramme für Zahnärzte mit dem Besitzstand der Gemeinschaft anerkennt, drückte Polen sein Einverständnis zur der Änderung der Berufsbezeichnung „lekarz stomatologii“ in „lekarz dentysta“ aus.

Ad 2) Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Bezug nehmend auf das in der Verhandlungsposition 1999 vorbehaltene Recht, die Verhandlungsposition im Bereich „Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit“ gegebenenfalls anzupassen, führte Polen die *negativen Ergebnisse* der unter der neu gewählten Regierung durchgeführten Analysen an, in denen die finanziellen Fähigkeiten der polnischen Institutionen des Gesundheitswesens (Służba Zdrowia) dahingehend geprüft wurden, ob sie den aus dem *acquis* erwachsenden Pflichten im Bereich *medizinische Sachleistungen* nachkommen könnten.¹¹³⁵

Vor diesem Hintergrund erbat Polen die Erschaffung eines Sicherheitsmechanismus in die Beitrittsakte zu inkludieren, um die Konsequenzen der potentiellen finanziellen Überlastung des polnischen Gesundheitswesens abzufedern und Polen somit zu ermöglichen, den Pflichten des *acquis* im Bereich *Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit* (bezogen auf Kostenerstattung für medizinische Sachleistungen) vom ersten Tage seiner EU-Mitgliedschaft nachzukommen. Um die Aufbau- und Funktionsmöglichkeiten solch eines Sicherheitsmechanismus zu erkunden schlug Polen vor, baldmöglichst ein Konsultationstreffen mit der Kommission auf Expertenniveau zu veranstalten.

Ad 3) Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Im Bereich Freizügigkeit der Arbeitnehmer *akzeptierte* Polen lediglich die in der Gemeinsamen Verhandlungsposition der Union vom Mai 2001 vorgeschlagene Regulierung zur Übergangszeit (2+3+2-Regel)¹¹³⁶ ohne allerdings die Notwendigkeit für eine solche

¹¹³⁵ Gleichzeitig wurden Analysen aller anderen Bereiche der polnischen Systeme der sozialen Sicherheit durchgeführt und ihr positiver Ausgang in Bezug auf die Bereitschaft Polens, an der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit teilzunehmen (u.a. Koordination in Bezug auf Geldleistungen für Mutterschaft oder Krankheit, Rentenzahlungen für Behinderte, Witwen und Weisen oder Unfallopfer, Familienleistungen etc.) ausgedrückt, vgl. Geänderte VP Polens im Bereich Freier Personenverkehr (Nov. 2001)

¹¹³⁶ Ausführlich zu dem sog. „2+3+2“ – Modell vgl. Kap 6.5.2.2 dieser Arbeit. Vgl. CONF-PL 60/01

Übergangsregelung anzuerkennen. Gleichzeitig forderte Polen die Mitgliedsländer auf, ihre Märkte im Rahmen bilateraler Vereinbarungen, sobald als möglich für polnische Arbeitnehmer zu öffnen und den *acquis* in seiner Gänze anzuwenden. Bezüglich der Übergangsperiode forderte Polen, dass die Einschränkung der Freizügigkeit auch durch Polen eingesetzt und propagiert werden kann, und zwar sowohl gegenüber Arbeitnehmern aus EU-Ländern, in denen die Einschränkung der Freizügigkeit im Rahmen der Übergangsregelung gegenüber polnischen Arbeitnehmern angewendet wird, als auch gegenüber Arbeitnehmern aus den neuen EU-Mitgliedsländern, solange eine Übergangsregelung für Freizügigkeit gegenüber diesen Ländern durch bestehende Mitgliedstaaten angewendet wird.

6.5.1.5 Geänderte und endgültige Verhandlungsposition vom 18. Dezember 2001¹¹³⁷

Die Änderung der Verhandlungsposition vom November 2001 betraf den Unterbereich *Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit – medizinische Sachleistungen*.¹¹³⁸ Es wurde dort an die bereits in der VP vom November angesprochenen Analyse der finanziellen Fähigkeiten der polnischen Institutionen des Gesundheitswesens (Służba Zdrowia) im Bereich „medizinische Sachleistungen“ angeknüpft und deren Vollendung verkündet. Das vorgestellte Endergebnis der Analyse beziffert die jährliche finanzielle Überlastung der benannten Institutionen auf 1 Milliarde €. Das negative Saldo entsteht für Polen aus dreierlei Gründen:¹¹³⁹

1. Das Kostenniveau der Sachleistungen im polnischen Gesundheitswesen ist im Vergleich zu den Mitgliedstaaten bedeutend niedriger.
2. Einige kostenintensive medizinische Leistungen und Prozeduren sind in Polen nur begrenzt verfügbar und es ist somit anzunehmen, dass polnische Bürger ins Ausland reisen werden, um diese zu empfangen oder um die Wartezeit auf solche zu verkürzen.
3. Die Ausreisen aus Polen ins EU-Ausland übersteigen bei weitem die Einreisen nach Polen.

¹¹³⁷ Vgl. Zmiana stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze Swobodny Przepływ Osób z 18. grudnia 2001 [Änderung der Verhandlungsposition Polens im Bereich Freizügigkeit vom 18. Dezember 2001], in: in: Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU], Warschau, 2002, S. 21f [Geänderte VP Polens im Bereich Freier Personenverkehr (Dez. 2001)]

¹¹³⁸ Polen wurde in der gemeinsamen Verhandlungsposition der Gemeinschaft vom Juni 2001 aufgefordert, bis Ende Dezember 2001 eine endgültige Stellung zu diesem Problemfeld zu beziehen. Vgl. Kap.6.5.2.2 dieser Arbeit

¹¹³⁹ Vgl. Duszczuk (2002), S. 185 sowie die Ausführungen des Kap. 7.3.6 dieser Arbeit über

Im Lichte der oben angeführten negativen Prognosen führte Polen am 14. Dezember eine Konsultation auf Expertenebene mit der Kommission durch, um Bedingungen und Konditionen der Teilnahme Polens an der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Bereich der medizinischen Sachleistungen zu erkunden. Im Verlauf der Konsultation mit der Kommission kam Polen zu der Überzeugung, dass die bereits bestehenden Verordnungen des Rates Nr. 1408/71 und 574/72 ein ausreichendes Sicherheitssystem gegen den Missbrauch der in diesen Verordnungen gewährten Rechte bieten. Vor diesem Hintergrund verzichtete Polen auf die Forderung nach einem Sicherheitsmechanismus und beschloss:

- 1) die vom *acquis* für den Bereich „Kostenerstattung für im EU-Ausland gewährte medizinische Sachleistungen“ vorgesehenen Vorschriften (Ermittlung der Grundlage für Erstattungen) *sehr strikt* anzuwenden ;
- 2) die vom *acquis* vorgesehenen Vorschriften für die Autorisierung der Behandlung in Polen versicherter Patienten im EU-Ausland sehr strikt anzuwenden, wenn solch eine Behandlung in Polen nicht verfügbar ist;
- 3) eine Verschiebung der Erstattungsleistung zu beantragen, wenn der aus der Teilnahme Polens an der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit resultierende Erstattungsbetrag höher sein sollte, als die Zahlungskapazität der polnischen Institutionen des Gesundheitswesens und schließlich,
- 4) *angesichts von 1)-3) seinen in der VP vom Juli 1999 gestellten Vorbehalt in Bezug auf die rechtzeitige Übernahme des acquis im Bereich der EU-weiten Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zurückzuziehen.*

Wie zu erwarten war, stellte sich das polnische Postulat bezüglich der Zuerkennung des Rechts auf Freizügigkeit für Arbeitnehmern mit dem Tage des EU-Beitritts Polens als größtes Verhandlungsproblem des Verhandlungskapitels „Freizügigkeit“ heraus. Wie im Folgenden Kapitel dargestellt werden wird, führten divergierende Meinungen einiger Mitgliedsländer zum Thema *Freizügigkeit* zur Notwendigkeit der Anwendung von Übergangslösungen in diesem Bereich.

6.5.2 Gemeinsame Verhandlungsposition der EU – *Inhalte und Determinanten*

Bereits vor der öffentlichen Übergabe der ersten polnischen Verhandlungsposition im Verhandlungskapitel *Freier Personenverkehr* an die Unionsseite, gab es erste Reaktionen auf die vom polnischen Verhandlungsteam eingeschlagene Strategie, die Teilnahme Polens an der Freizügigkeit ab dem ersten Tage seiner EU-Mitgliedschaft zu sichern und diese durch keine

Übergangsperioden begrenzen zu lassen. Am 13. und 14. Mai 1999 fand in Gdansk (Danzig) eine internationale Regionalkonferenz zum Thema „*Der Freie Fluss von Arbeitnehmern im Kontext der Integration Polens mit der EU*“ statt, auf der die polnische VP diskutiert wurde.

An der Konferenz nahmen auch Politiker und Gäste aus den Mitgliedstaaten der EU teil. Während Schweden¹¹⁴⁰ und Dänemark¹¹⁴¹ keine Bedenken gegen die sofortige Öffnung ihrer Arbeitsmärkte für polnische Arbeitnehmer anmeldeten, stellten die Vertreter Deutschlands und Österreichs die in der öffentlichen Meinung ihrer Länder vorherrschenden Bedenken bezüglich des unkontrollierten Zuflusses von ausländischen Arbeitnehmern in die jeweiligen Arbeitsmärkte vor und kündigten die Notwendigkeit von Übergangsperioden bei der vollen Umsetzung der Freizügigkeit mit Polen an.

Der damalige Staatssekretär im Arbeitsministerium der BRD, *W. Tegtmeier*, machte in diesem Rahmen auf die nach dem EU-Beitritt Polens zu erwartenden und nicht zu vernachlässigenden Strukturveränderungen der polnischen Volkswirtschaft aufmerksam, die zum einen Anstieg der Arbeitslosenrate erwarten lassen und folglich zu zusätzlichen Migrationstendenzen führen würden. Der Botschaftsrat der Republik Österreich in Polen, *A. Tausch*, unterstützte die Forderung Deutschlands nach Übergangsperioden und betonte, dass die für die Einführung der Freizügigkeit notwendige gesellschaftliche Akzeptanz in den Mitgliedstaaten nicht vorhanden sei. Gleichzeitig seien Prognosen bezüglich der Immigration aus den an die Mitgliedstaaten angrenzenden Kandidatenländern sehr schwierig.

Der damalige Chef der Vertretung der Europäischen Kommission in Polen, *R. Timans*, stellte klar, dass die im Rahmen der Verhandlungen zu diesem Bereich zu treffenden Entscheidungen nicht aufgrund von Emotionen, sondern basierend auf begründeten Argumenten zu treffen sein würden. Gleichzeitig bat er die polnische Seite bereits im Vorfeld der Verhandlungen, die Bedenken einiger EU-Politiker zu beachten, die Mitgliedstaaten vertreten, die sich zum einen durch eine hohe Arbeitslosenrate auszeichnen und zum anderen, an den Kandidatenländern geographisch nah gelegen sind.

¹¹⁴⁰ Repräsentiert durch *A. Ekstrom*, Staatssekretär im schwedischen Ministerium für Industrie, Beschäftigung und Kommunikation

¹¹⁴¹ repräsentiert durch *L. Gamborg*, stellvertretender Staatssekretär im Sozialministerium Dänemarks

6.5.2.1 Antwort der Union vom Mai 2000 auf die VP Polens von 1999

Nachdem die polnische Seite ihre Verhandlungsposition im Bereich Freizügigkeit an die Unionsseite im Juli 1999 übergeben hatte, dauerte es ganze 10 Monate, bis die Union eine von allen Mitgliedstaaten getragene Antwort formuliert hatte. Die mit Abstand wichtigste und mit größter Ungeduld erwartete Stellungnahme der Union war die Position bezüglich der Öffnung der EU-Arbeitsmärkte für polnische Arbeitnehmer. Polen hatte in seiner VP vom Juli 1999 die volle Geltung der Freizügigkeit ab dem ersten Tag der EU-Mitgliedschaft Polens gefordert. Die folgende Vorstellung beschränkt sich auf jenen Teil der *EU Common Position*, in dem die Union zur VP Polens im Unterbereich *Freizügigkeit der Arbeitnehmer* Stellung bezog.¹¹⁴²

Die Formulierung der gemeinsamen Position der Union in diesem Bereich war vor allem durch die Stimmen Deutschlands, Österreichs und Spaniens beeinflusst worden. Deutschland und Österreich setzten die oben vorgestellte *Gdansk-Linie* fort und standen für die Einfügung der Formulierung, dass es zur Lösung der heiklen Problematik einiger Übergangslösungen bedürfen werden, die die polnischen sowie Bürger aus anderen Kandidatenländern in der Anfangsphase ihrer EU-Mitgliedschaft von der Freizügigkeit ausschließen würden. Spanien war dagegen mit diesem Passus nicht einverstanden, da es keine Gefahren von Massenmigrationen aus den MOEL und damit keine Notwendigkeit für eine solche Notation in der gemeinsamen Verhandlungsposition der EU sah.¹¹⁴³

Im Endergebnis sind die Länder auf eine Kompromissformulierung übereingekommen, die feststellte, dass die Problematik der Freizügigkeit für einige der Mitgliedstaaten heikel ist und einer nochmaligen Diskussion im Rahmen einer späteren Etappe der Verhandlungen bedürfe. Österreich stimmte zwar zu, war aber auch mit dieser Formulierung nicht glücklich und legte der *Common Position* einen Bericht bei, der für die Arbeitsmärkte der EU ernstzunehmende negative Konsequenzen in Verbindung mit der Umsetzung der Freizügigkeit mit den neuen EU-Mitgliedern prognostizierte.¹¹⁴⁴

¹¹⁴² Eine ausführliche Kommentierung und Darstellung der übrigen Inhalte der *EU Common Position* im Bereich „Freier Personenverkehr“ siehe Duszcyk (2002), S. 200ff

¹¹⁴³ Vgl. Duszcyk (2002), 198f

¹¹⁴⁴ Vgl. ebenda

Die Union betonte in ihrer VP, dass die Migrationsbewegungen zwecks Arbeitsaufnahme nicht nur eine ökonomische Komponente haben, sondern auch gesellschaftlich von Bedeutung seien. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass die sozio-ökonomischen Effekte der Migration einen delikaten und heiklen Charakter haben und die Frage der Freizügigkeit deswegen im späteren Verlauf der Verhandlungen nochmals unter die Lupe genommen werden müsse.¹¹⁴⁵

Um die noch ausstehenden Diskussionen über die Freizügigkeit vorzubereiten, wurde Polen um Erteilung von Informationen zu den folgenden Themen gebeten:

- Polens Einschätzung bezüglich der zukünftigen Migration von Arbeitnehmern einschließlich der Prognose für grenznahe Gebiete
- Situation auf dem polnischen Arbeitsmarkt einschließlich der genauen Zahlenangaben zu den polnischen Bürgern, die in den Mitgliedstaaten arbeiten sowie zu den in Polen arbeitenden EU-Bürgern.
- Einführung des EU-weiten Arbeitsvermittlungssystems EURES in Polen

Der EU Common Position waren zwei Anhänge beigelegt. Der erste enthielt eine von unabhängigen Experten erstellte Analyse, die lediglich einen begrenzten Einfluss der Osterweiterung bei voller Geltung der Freizügigkeit auf die Arbeitsmarktsituation in den Mitgliedstaaten vorsah. Der zweite Annex war – wie weiter oben erwähnt – eine Analyse der österreichischen Regierung, die auf reale Gefahren für den österreichischen Arbeitsmarkt im der vollen Umsetzung der Freizügigkeit mit Polen (und andern MOEL) hindeutete.

Abgesehen von den gerade erwähnten Anhängen, war die Antwort der EU auf die VP Polens auch in den übrigen Unterbereichen des Verhandlungskapitels *Freizügigkeit* eher oberflächlich und allgemein gehalten. Im Bereich *Koordination der Systeme der sozialen Sicherung* behielt sich die Union das Recht vor, ihre gemeinsame Position erst nach Abschluss der in der VP Polens angekündigten analytischen Untersuchungen zur finanziellen Belastung des polnischen Gesundheitssystems und somit, nach dem Feststehen der von Polen möglicherweise zu beantragenden Übergangsperioden in diesem Bereich abzugeben. Viele Fragen zu den in Polen laufenden Vorbereitungen zur Teilnahme am gemeinschaftlichen

¹¹⁴⁵ Vgl. Centrum Informacji Europejskiej [Hrsg.]: Fiszka informacyjna “Swobodny Przepływ Osób – Negocjacje Polski z Unia Europejska”, [Europäisches Informationszentrum (CIE): Informationsblatt „Freier Personenverkehr“ – Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU], Warschau, Januar 2002 [i.F.z.a: CIE (2002)]

System der *Gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen* sowie zur Implementierung der gemeinschaftlichen *Bürger- und Menschenrechte* wurden gestellt und Informationen diverser Art angefordert.

Die Antworten Polens auf die in der gerade beschriebenen Unionsantwort gestellten Fragen wurden der EU, wie weiter oben erwähnt, am 29. Juli 2000 übergeben. Die folgenden Ausführungen stellen die *endgültige* offizielle *EU Common Position* im Bereich *Freizügigkeit* vor, wobei auch versucht wird, die Hintergründe und Determinanten ihrer Entstehung während des Vorbereitungsprozesses zu berücksichtigen. Dazu werden als Exkurs die Ergebnisse eines Interviews angeführt, das am 19.07.2004 mit Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Abt. Europäische Integration, geführt wurde.

6.5.2.2 Endgültige Verhandlungsposition der Union vom Juni 2001

Determinanten

In ihrem Strategiepapier zur Erweiterung¹¹⁴⁶ vom Jahr 2000 hat die Europäische Kommission einen Fahrplan für die Fortführung der Beitrittsverhandlungen mit den MOEL vorgelegt. Darin schlug die Kommission Wege zum schnelleren Abschluss der Verhandlungen in den problembehafteten Verhandlungsbereichen, in denen Übergangsperioden beantragt wurden, vor. Im Falle des Verhandlungskapitels *Freizügigkeit* sah die *Road-Map* die vorläufige Schließung der Verhandlungen in der ersten Hälfte des Jahres 2001 vor.¹¹⁴⁷ Der EU-Gipfel in Nizza vom Dezember 2000 vertrat ebenfalls die Meinung, dass es an der Zeit sei, dem Erweiterungsprozesses der EU „*einen neuen Schwung zu verleihen*“ und nahm die Vorschläge der *Road Map* der Kommission an.¹¹⁴⁸

Für die Formulierung einer gemeinsamen Verhandlungsposition der Union¹¹⁴⁹ bedeutete der oben dargestellte Trend zur Beschleunigung des Erweiterungsprozesses eine Notwendigkeit zur Intensivierung der Arbeiten. Wie schon bei der Erstellung der ersten Antwort der EU auf die von Polen abgegebene VP von 1999 forderten die an die zukünftigen EU-Mitglieder

¹¹⁴⁶ Vgl. Europäische Kommission: Strategiepapier zur Erweiterung - Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2000 [EC Strategiepapier (2000)], Einsehbar auf der Internetseite der Generaldirektion Erweiterung, unter:
http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm

¹¹⁴⁷ Vgl. EC Strategiepapier (2000), S. 34

¹¹⁴⁸ Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Nizza) 7., 8. und 9. Dezember 2000, Einsehbar auf der Internetseite des Rats: unter:
http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

¹¹⁴⁹ (einer Antwort auf die VP Polens vom 29. Juli 2000)

angrenzenden EU-Staaten – vor allem Deutschland und Österreich – Sonderlösungen bei der Einführung der Freizügigkeit. In Sorge um seinen Arbeitsmarkt und mit dem Ziel eines klar geregelten, kontrollierten und somit limitierten Zuflusses mittel- und osteuropäischer Arbeitnehmer, schlug Deutschland die Einführung von elastisch anwendbaren Übergangsperioden für die Zeit unmittelbar nach dem Beitritt der MOEL vor.

Die folgenden Ausführungen sind Ergebnis eines vom Verfasser dieser Arbeit am 19.07.2004 mit Mitarbeitern des Referats EU-Erweiterung des BMWA geführten Interviews und schildern, die Hintergründe der Entstehung des von Deutschland vorgeschlagenen Modells für die Möglichkeit einer elastische Anwendung von Übergangsregelungen mit den MOEL im Bereich „Freizügigkeit“.

Exkurs: Hintergründe der Formulierung des „2+3+2-Modells“ in Deutschland

In Deutschland wurde die Diskussion über die möglicherweise negativen Auswirkungen der „Freizügigkeit“ auf den deutschen Arbeitsmarkt durch die in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ungünstigen Entwicklungen der Beschäftigungslage und steigende Arbeitslosenzahlen ausgelöst. Die Erkenntnis darüber, dass man für den *Ernstfall* keinerlei Schutzinstrumente hätte, entstand praktisch als Nebenprodukt der „brain-storming“-ähnlichen Beratungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) darüber, wie eine Verbesserung auf dem deutschen Arbeitsmarkt herbeigeführt bzw. wie eine weitere Verschlechterung der Beschäftigungssituation abgewendet werden könnte. Eine der dabei entstandenen Folgerungen des BMWA war, dass im Hinblick auf die EU-Osterweiterung Übergangsperioden in der Anwendung der Freizügigkeit beantragt werden müssten, um negative Auswirkungen von zu hohen Migrationen aus den neuen Mitgliedsländern abzuwenden und Arbeitnehmerflüsse kontrollieren zu können.

Die Folgerung des BMWA musste sich erst einmal in den Kreisen der Bundesregierung durchsetzen, was anfangs gar nicht selbstverständlich erschien. Im Zuge eines Verifizierungsprozesses versuchte man die Erkenntnis des Ministeriums empirisch und analytisch zu untermauern. Dies war auch im Hinblick auf die Weiterleitung der deutschen Forderung nach Übergangsperioden nach Brüssel erforderlich.

Im Rahmen der Überprüfung der Notwendigkeit von Sonderregelungen zur Freizügigkeit wurde unter anderem das IFO-Institut in München mit analytisch-empirischen Prognosen für Ost-West Migrationsströme beauftragt. Auch wurde die polnische Seite gebeten, ihrerseits Prognosen abzugeben und Empfehlungen auszusprechen. Die Ergebnisse brachten zwar keine besonders beunruhigenden Erkenntnisse¹¹⁵⁰, sie bewiesen allerdings, dass man das Problem der zukünftigen Zuwanderung aus dem Osten nicht genau *empirisch* erfassen kann und dass

¹¹⁵⁰ Die Ergebnisse der Schätzungen zur Migration werden im Kap. 7.3.7.3 dieser Arbeit vorgestellt.

somit keine verlässliche Voraussage über die Größe der zu erwartenden Migrationsströme aus MOE möglich ist. Die Studien, von welcher Quelle sie auch kamen, waren zwar unzureichend, um eine Entscheidung über das „Für“ oder das „Gegen“ von Übergangsperioden zu fällen, sie sensibilisierten die deutsche Regierung darauf, dass man über kein Instrument für den Ernstfall verfügte.

Gleichzeitig übten die Sozialpartner in Deutschland und Österreich Druck auf die jeweiligen Regierungen aus und versuchten Übergangsregelungen für die Umsetzung der Freizügigkeit durchzusetzen.¹¹⁵¹

Einmal in Brüssel vorgetragen, wurden die Befürchtungen Deutschlands weder von allen Mitgliedstaaten noch von der Kommission selbst gleichermaßen getragen und verstanden. Mit zunehmender geographischer Entfernung eines Mitgliedstaates von MOE sank dessen Befürchtungsskala vor ausartenden Migrationsströmen aus den MOEL. Beispiele für EU-Staaten, die von Anfang an ihre Arbeitsmärkte für die Arbeitnehmer der neuen Mitglieder öffnen wollten, sind Irland und Spanien aber auch die skandinavischen Länder.¹¹⁵² Es war vor allem Österreich, das sich von Anfang an der deutschen Position anschloss.

Unter Berücksichtigung der divergierenden Positionen in der EU brachte Deutschland einen Vorschlag in Brüssel ein, der eine flexible Handhabung der Freizügigkeit und somit ihre elastische Regulierung bei für Arbeitsmärkte drohenden Gefahren ermöglichte – das „2+3+2-Modell“. Bei Anwendung des Modells wurde kein Staat der Möglichkeit der völligen Öffnung seines Arbeitsmarktes für die Arbeitnehmer aus MOE ab dem Tag der Osterweiterung beraubt. Vielmehr bekamen alle Regierungen ein Instrument an die Hand, mit dem sie die Freizügigkeit nach inländischem Recht regulieren könnten, wenn anzunehmen ist, dass eine völlige Arbeitsmarktöffnung zu Destabilisierungseffekten führen würde.

Exkurs Ende.

Deutschland forderte sogar die Einführung von Einschränkungen einiger Sektoren des *Freien Flusses von Dienstleistungen* während der Geltungsdauer der Restriktionen im Bereich der Freizügigkeit. Um den oben genannten Fahrplan für den Abschluss der Verhandlungen einzuhalten, war es notwendig, sowohl die Ängste und Bedenken einiger EU-Länder zu achten, als auch den Wunsch allerer Mitgliedstaaten in der *Common Position* zu berücksichtigen, die ihre Arbeitsmärkte unmittelbar nach dem EU-Beitritt der neuen Mitgliedsländer aus MOE für die von dort kommenden Arbeitnehmer öffnen wollten.

¹¹⁵¹ Beispielsweise forderte die brandenburgische Arbeitsministerin Regine Hildebrandt im Jahre 1998 eine 15-jährige Übergangsfrist bis zur Einführung der Freizügigkeit für osteuropäische Arbeitskräfte nach dem EU-Beitritt ihrer Länder, vgl. MOZ vom 22.09.1998, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenüberblick vom 22.09.1998, S. 304

¹¹⁵² Einzelheiten zur aktuellen Handhabung der Übergangsperiode im Bereich der Freizügigkeit können in der Internetpräsenz von EURES unter: <http://europa.eu.int/eures> (Freizügigkeit: Information über die Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern von, nach und zwischen den neuen Mitgliedstaaten) abgerufen werden.

Im Endergebnis schaffte es die Europäische Kommission, eine Einigung aller Mitgliedstaaten im Punkte Freizügigkeit zu erzielen und überreichte der polnischen Seite am 30. Mai 2001 die endgültige gemeinsame *EU Common Position*. Die dort festgeschriebenen Lösungsvorschläge zum Unterbereich *Freizügigkeit von Arbeitnehmern* implizierten eine elastische aber maximal sieben Jahre dauernde Übergangsperiode. Je nach Situation auf dem Arbeitsmarkt und der Notwendigkeit seines Schutzes, sollten die Mitgliedstaaten nach dem sog. „2+3+2-Modell“ die Möglichkeit haben, die Freizügigkeit mit den neuen EU-Mitgliedern flexibel zu kontrollieren und somit entweder sofort nach ihrem Beitritt, nach zwei, fünf oder erst nach sieben Jahren ihre Arbeitsmärkte für die Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten vollständig zu öffnen.¹¹⁵³

Zusätzlich reservierten sich Deutschland und Österreich für die Dauer der Übergangsperiode das Recht, in einigen Sektoren zusätzlich den Freien Fluss von Dienstleistungen zu beschränken.¹¹⁵⁴

Die Common Position der EU im Unterbereich Freier Fluss von Arbeitnehmern wurde im November 2001 zwar von der polnischen Seite offiziell *zur Kenntnis genommen* und *akzeptiert*¹¹⁵⁵, die Notwendigkeit der Einführung von Übergangsperioden wurde allerdings von der polnischen Regierung bis zum Abschluss der Gespräche *nicht anerkannt*. Am 21. Dezember kamen die Verhandlungsparteien zu einem *vorläufigen* Abschluss und somit zu einem Ergebnis der Verhandlungen in diesem Bereich. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Verhandlungen im Verhandlungskapitel Freizügigkeit in den für diese Arbeit interessanten Unterbereichen vorgestellt.

6.5.3 Ergebnisse der Verhandlungen im Verhandlungskapitel „Freier Personenverkehr“¹¹⁵⁶

6.5.3.1 Unterbereich „Freizügigkeit von Arbeitnehmern“

Der umstrittenste Bereich der Verhandlungen war die Frage, ob polnischen Arbeitnehmern das Recht auf Freizügigkeit vom ersten Tage der EU-Mitgliedschaft Polens zuerkannt werden

¹¹⁵³ Vgl. Dokument der EU CONF-PL 60/01 sowie CIE (2002), S. 2

¹¹⁵⁴ Vgl. CIE (2002), S. 2. , Die Details zu den Forderungen Deutschlands und Österreichs bezüglich der Einschränkung des freien Flusses von Dienstleistungen sind auf Seite 433 dieser Arbeit beschrieben.

¹¹⁵⁵ Vgl. Kap. 6.5.1.4 dieser Arbeit zur Verhandlungsposition Polens vom November 2001

¹¹⁵⁶ Die Basis für die Ausführungen dieses Kapitels bilden folgende Quellen: Ministerrat RP (2002), dort: Punkt Nr. 2 Wolny Przepływ Osób. [„Freier Personenverkehr“], S. 9-11; Internetpräsenz des UKIE unter: www.1.ukie.gov.pl; KPRM (2003), S. 18f; UKIE (2003c), S. 16-26; Duszyczyk (2002), S. 234-240

soll oder nicht. Aufgrund divergierender Meinungen innerhalb der Gemeinschaft zu dieser Problematik, musste die EU eine Lösung finden, die eine elastische Handhabung der Anwendung der Freizügigkeit in einzelnen Mitgliedstaaten erlauben würde. Die Berücksichtigung der gesellschaftlichen und politischen Ängste mancher Mitgliedstaaten (v.a. Deutschlands und Österreichs) war unabdingbar, damit das Kapitel *Freizügigkeit* (Freier Personenverkehr) gemäß der *Road Map* der Kommission aus dem Jahre 2000 abgeschlossen werden konnte.

Im Ergebnis der Verhandlungen konnte das polnische Verhandlungsteam somit nicht die volle Geltung der Freizügigkeit ab dem ersten Tag der EU-Mitgliedschaft Polens für polnische Arbeitnehmer durchsetzen. Vielmehr wurde eine elastisch handhabbare 7-jährige Übergangsperiode vereinbart, im Rahmen derer die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, zum Schutze ihrer Arbeitsmärkte die Freizügigkeit für polnische Arbeitnehmer durch nationale oder sich aus bilateralen Abkommen ergebende Maßnahmen zu regeln.

Dies bedeutet allerdings, dass es gleichzeitig jedem Mitgliedsland frei steht, den Zugang zu seinem Arbeitsmarkt für polnische Arbeitnehmer gem. Art. 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 vom ersten Tage der EU-Mitgliedschaft Polens auch schrankenlos zu gestalten.¹¹⁵⁷ Sollte allerdings ein Mitgliedstaat, in dem die Art. 1 bis 6 der der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 für polnische Staatsangehörige gelten, auf seinem Arbeitsmarkt Störungen erleiden oder Ungleichgewichte voraussehen, die eine ernstliche Gefährdung des Lebensstandards oder des Beschäftigungsstandes in einem bestimmten Gebiet oder Beruf mit sich bringen könnten, kann dieser Mitgliedstaat bei der Kommission die Aussetzung der Anwendung der 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 beantragen oder die Geltung dieser Artikel in dringenden und außergewöhnlichen Fällen sogar selbst aussetzen und dies der Kommission unter Angabe von Gründen nachträglich mitteilen.¹¹⁵⁸

Andernfalls kommt die sog. „2+3+2 Formel“¹¹⁵⁹ zur Geltung. Diese bedeutet, dass die Mitgliedsländer die Freizügigkeit mit Polen erst einmal für die ersten zwei Jahre der EU-Mitgliedschaft Polens durch nationale oder sich aus bilateralen Abkommen ergebende

¹¹⁵⁷ Vgl. Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Nr. 1., 2. sowie 12.

¹¹⁵⁸ Diese Schutzklausel gilt für 7 Jahre nach dem Beitritt Polens zur EU und ist in der Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII, Punkt 7 enthalten.

¹¹⁵⁹ Die Ziffern beziehen sich auf die Jahre der Anwendung der Übergangsperiode

Maßnahmen regeln (einschränken) können.¹¹⁶⁰ Nach Ablauf dieser Zeit haben die EU-Länder die Möglichkeit, die bestehenden Beschränkungen aufzuheben oder – im Falle von Spannungen, Störungen und Ungleichgewichten auf ihren Arbeitsmärkten – die Einschränkung der Freizügigkeit für weitere drei Jahre fortzusetzen. Sollte die Entscheidung für die Fortsetzung der Zugangsbeschränkung fallen, muss nach weiteren 3 Jahren wieder für oder gegen maximal weitere zwei Jahre ihrer Anwendung entschieden werden. Spätestens nach sieben Jahren müssen alle Mitgliedsländer ihre Arbeitsmärkte für polnische Arbeitnehmer vollständig öffnen.

Die Entscheidung für oder gegen die Einschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für die aus den neuen Beitrittsländern kommenden Arbeitnehmer ist von jedem EU-Mitgliedsland separat zu treffen. Bei der Anwendung der „2+3+2-Formel“ müssen allerdings Regeln beachtet werden. Erstens müssen die Mitgliedstaaten jede Absichtserklärung zur Verlängerung der Einschränkung der Freizügigkeit auf schwerwiegenden und aus dem Zufluss von polnischen Arbeitskräften resultierenden oder zu befürchtenden Störungen ihres Arbeitsmarktes stützen. Die begründete Absichtserklärung ist an die Europäische Kommission zu richten.¹¹⁶¹

Zweitens müssen die Mitgliedstaaten, die die Beschränkung der Freizügigkeit zum Schutze ihrer Märkte anwenden, beachten, dass sie während der Geltungsdauer solcher Beschränkungen bei Stellenausschreibungen die aus den neuen Beitrittsländern kommenden Arbeitnehmer den Bewerbern aus Drittstaaten vorziehen müssen (*Grundsatz der*

¹¹⁶⁰ Zusätzlich enthält die Beitrittsakte folgende Regelungen: „Polnische Staatsangehörige, die am Tag des Beitritts rechtmäßig in einem derzeitigen Mitgliedstaat arbeiten und für einen ununterbrochenen Zeitraum von 12 Monaten oder länger zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats zugelassen waren, haben Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats, aber nicht zum Arbeitsmarkt anderer Mitgliedstaaten, die nationale Maßnahmen anwenden. Polnische Staatsangehörige, die nach dem Beitritt für einen ununterbrochenen Zeitraum von 12 Monaten oder länger zum Arbeitsmarkt eines derzeitigen Mitgliedstaats zugelassen waren, genießen dieselben Rechte. Die in den Unterabsätzen 2 und 3 genannten polnischen Staatsangehörigen verlieren die dort gewährten Rechte, wenn sie den Arbeitsmarkt des derzeitigen Mitgliedstaats freiwillig verlassen. Polnischen Staatsangehörigen, die am Tag des Beitritts oder während eines Zeitraums, in dem nationale Maßnahmen angewandt werden, rechtmäßig in einem derzeitigen Mitgliedstaat arbeiten und weniger als 12 Monate zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats zugelassen waren, werden diese Rechte nicht gewährt“, vgl. Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt. 2, S. 3749f

¹¹⁶¹ Vor dem Ablauf des zweiten Jahres der Übergangsperiode wird die Europäische Kommission einen die Anwendung von Zugangsbeschränkungen analysierenden Bericht an den Rat richten. Darüber hinaus hat man Polen in der Beitrittsakte das Recht zuerkannt, einen zusätzlichen Bericht der Kommission zu beantragen.[vgl. Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII, Punkt 4.] Beide Prozeduren können ein Druckmittel gegen Staaten darstellen, die gegenstandslos und unbegründet Zugangsbarrieren zu ihren Arbeitsmärkten aufrechterhalten wollen. Vgl. dazu: UKIE (2003c), S. 17

Gemeinschaftspräferenz).¹¹⁶² Drittens darf Polen analog nach der „2+3+2-Formel“ die Freizügigkeit gegen jene Mitgliedstaaten einschränken, die auch gegenüber Polen Beschränkungen dieser Freiheit anwenden.¹¹⁶³

Im Falle einiger Wirtschaftsbereiche Österreichs und Deutschlands sehen die Einträge in der Beitrittsakte die Anwendung der Übergangsperiode auch bezüglich des Freien Flusses von Dienstleistungen vor. Dies betrifft vor allem Dienstleistungen in der Baubranche und in den mit der Baubranche in Verbindung stehenden Wirtschaftszweige, Reinigungsdienste, Betreuungsdienste sowie Schutzdienste. Die Beitrittsakte sieht vor, dass die Begrenzung des Flusses von Dienstleistungen solange angewendet werden kann, solange auch die *Freizügigkeit* begrenzt wird.¹¹⁶⁴

6.5.3.2 Unterbereich „Gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Arbeitsbefähigungsnachweisen“

Ein neben der *Freizügigkeit der Arbeitnehmer* ebenfalls sehr bedeutender Verhandlungsinhalt war die gegenseitige *Anerkennung von Diplomen und Arbeitsqualifikationen*. Polen hat den in diesem Bereich geltenden Besitzstand der Union akzeptiert und umgesetzt. Seit dem Tag des EU-Beitritts wendet Polen sowohl den *allgemeinen* als auch die beiden Ausprägungen des *sektoralen* Ansatzes der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen an.¹¹⁶⁵

Ein Problem im Rahmen der Verhandlungen stellte die Anerkennung von Diplomen und Titeln polnischer Krankenschwester und Hebammen dar, die *vor* der Angleichung des polnischen Ausbildungssystems an EU-Normen erworben wurden. Im Ergebnis der Verhandlungen hat das polnische Verhandlungsteam die Bestätigung seitens der EU erhalten, dass solche Diplome EU-weit anerkannt würden, vorausgesetzt, die Inhaberin eines solchen Titels verfügt über eine fünfjährige Berufspraxis, die während der sieben Jahre nach Erhalt des Diploms gesammelt wurde.

¹¹⁶² Ausführlich dazu siehe. Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 14, S. 3757

¹¹⁶³ Vgl. Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 10, S. 3755

¹¹⁶⁴ Vgl. Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003, Anhang XII Polen, Punkt 13, S. 3756f

¹¹⁶⁵ Ausführlich zum System gegenseitiger Anerkennung von Diplomen und Beschäftigungsnachweisen siehe Kap. 2.3 dieser Arbeit.

6.5.3.3 Unterbereich „Koordination der Systeme sozialer Sicherung“

Zur Voraussetzung für die Anwendung der Freizügigkeit gehört, dass die Systeme der sozialen Sicherung¹¹⁶⁶ einzelner EU-Staaten untereinander koordiniert und dahingehend abgestimmt sind, dass bei der Migration in ein anderes Mitgliedsland eine Anerkennung und Fortsetzung der bereits im Heimatland (oder einem anderen EU-Land) erworbenen Leistungsansprüche im Aufnahmeland garantiert werden kann. Dem in ein anderes EU-Land migrierenden (Arbeitnehmer) darf somit kein Nachteil in Bezug auf seine soziale Sicherung entstehen.

Polen hat sich in diesem Rahmen verpflichtet, erworbene Rentenansprüche polnischer Bürger, die in Ländern gearbeitet hatten, die heute zum *Koordinierten System der sozialen Sicherung* gehören, oder in Ländern, die zusammen mit Polen *EU-Mitglied* geworden sind, bei der Feststellung des Rentenanspruchs und bei der Berechnung der Höhe von Leistungen anzuerkennen, obwohl Polen zu dieser Zeit noch nicht zur EU gehörte.¹¹⁶⁷ Analog sieht die Beitrittsakte für die Feststellung und Berechnung von Leistungsansprüchen in einem beliebigen EU-Land vor, dass in Polen vor dem 01. Mai 2004 absolvierte Arbeitsperioden berücksichtigt und anerkannt werden.

Um kein schwaches Glied in der Kette der EU-weiten Koordination der Systeme der sozialen Sicherung zu sein, hat sich Polen zur Durchführung von Maßnahmen verpflichtet, die die bestehenden Verwaltungsstrukturen verbessern, was zu einer effektiveren Implementierung der Regulierungen in diesem Bereich beitragen soll.

Zusammenarbeit im Rahmen des Informationsnetzes EURES¹¹⁶⁸

Wie im Kap. 2.3 dargestellt, wurde EURES geschaffen, um den freien Fluss der Arbeitnehmer in der EU zu erleichtern und zu verbessern. Polen beteiligt sich seit seinem EU-Beitritt am internationalen Austausch von Arbeitsangeboten und leistet Hilfsdienste bei der Arbeitssuche und -vermittlung im EU-Ausland für polnische Arbeitssuchende aber auch für Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten, die ein Arbeitsverhältnis in Polen eingehen möchten.

¹¹⁶⁶ Soziale Sicherung beinhaltet Leistungen finanzieller Art oder auch Sachleistungen, die die Garantie der sozialen Sicherheit sowie den Schutz vor diverser sozialer Risiko zum Ziel haben. In diesen Rahmen fallen die Sozialversicherung, Versorgungsleistungen, Sozialhilfe und andere Arten sozialer Leistungen.

¹¹⁶⁷ Vgl. UKIE (2003c), S. 25

¹¹⁶⁸ Ausführlich zu EURES vgl. Kap 2.3 dieser Arbeit .

6.5.4 Beurteilung der Verhandlungsergebnisse aus polnischer Sicht

Trotz der Einführung der weiter oben dargestellten Übergangsperiode in Bezug auf den Zugang polnischer Bürger zum gemeinschaftlichen Arbeitsmarkt, kann der allgemeine Ausgang der Beitrittsverhandlungen in diesem Kapitel als für Polen *positiv* bezeichnet werden.

Es war von höchster Wichtigkeit, die Verhandlungen in einem angemessenen Zeitraum zu Ende zu bringen, damit der Beitritt Polens zur EU nicht unnötig verzögert würde. Für den Abschluss der Verhandlungen zum einen und zur Neutralisierung von Ängsten und Befürchtungen einzelner Mitgliedstaaten zum anderen, war die Einfügung einer elastischen Sonderregelung in die Beitrittsakte ein Muss. Zu Polens Gunsten ist hier allerdings die Tatsache zu werten, dass die wenigsten Mitgliedstaaten die Sonderregelung voll ausnutzen und somit ihre Arbeitsmärkte nicht für die maximale Zeit von sieben Jahren für polnische Arbeitskräfte verschließen werden.¹¹⁶⁹ Einige der EU-Länder (wie z.B. Schweden, Dänemark, Griechenland oder Großbritannien) haben ihre Arbeitsmärkte sofort nach dem EU-Beitritt Polens voll geöffnet. Länder wie Italien und Frankreich möchten ihre Arbeitsmärkte bereits nach zwei Jahren voll öffnen.¹¹⁷⁰ Diese Aussicht lässt die im Kap. 2.3 beschriebenen und aus der vollen Anwendung der „Freizügigkeit“ ergehenden Vorteile für polnische Arbeitnehmer in greifbare Nähe rücken.

6.5.5 Zusammenfassung und Überleitung

In allen drei im Untersuchungsschwerpunkt dieser Arbeit stehenden Integrationssektoren Polens zeichneten sich die im Kap. 6 geschilderten Beitrittsverhandlungen durch eine hohe Komplexität aus. Während andere Verhandlungskapitel verhältnismäßig schnell vorläufig geschlossen werden konnten, liefen die Negotiationen zum Bereich der Landwirtschaft bis zum Ende der für den zeitlichen Verhandlungsverlauf vorgegebenen Road-Map.

¹¹⁶⁹ Vgl. dazu: KPRM (2003), S. 19

¹¹⁷⁰ Einzelheiten zur aktuellen Handhabung der Übergangsperiode im Bereich der Freizügigkeit können in der Internetpräsenz von EURES unter: <http://europa.eu.int/eures> (Freizügigkeit: Information über die Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern von, nach und zwischen den neuen Mitgliedstaaten) abgerufen werden.

Die Strategie des polnischen Verhandlungsteams bestand vor allem darin, zum einen für die noch nicht abgeschlossenen Anpassungsprogramme lange Übergangsperioden für die Zeit nach dem EU-Beitritt auszuhandeln und zum anderen, Polen neben den Pflichten auch alle aus der Mitgliedschaft resultierenden Rechte und Vorteile (z.B. Direktzahlungen für die Landwirte und volle Umsetzung der Freizügigkeit mit dem Tage des Beitritts) zu sichern. Die Verhandlungspositionen der EU waren dagegen einerseits von den inhaltlichen und nicht in Frage zu stellenden Bestimmungen des *acquis* und andererseits, von der Notwendigkeit geprägt, in von allen 15 Mitgliedern konsensual formulierten Antworten eine gemeinsame EU-Linie zu den polnischen Postulaten zu vertreten. Beide Seiten waren somit zu Kompromissen gezwungen.

Trotz der Abschnitte, die das polnische Verhandlungslager in Bezug auf die anfangs viel höher zielenden Postulate machen musste (z.B. Übergangsperiode in der Umsetzung der Freizügigkeit, Zuerkennung von Direktzahlungen, deren Niveau erst 2010 das EU-Niveau erreichen wird oder Nichterreichung aller im Bereich Umwelt postulierten Übergangsperioden) kann der Ausgang der Beitrittsverhandlungen für Polen in allen drei untersuchten Verhandlungskapiteln als Erfolg für Polen gewertet werden. Beispielsweise kann die Zuerkennung der meisten und der längsten Übergangsperioden an Polen in den Bereichen „Landwirtschaft“ und „Umwelt“ wie auch die Tatsache, dass Polen überhaupt Direktzahlungen im Rahmen der GAP gewährt werden, als Errungenschaft angesehen werden.

Die aus den Beitrittsverhandlungen ergehende Beitrittsakte definierte die endgültigen Konditionen des EU-Beitritts für Polen und ist bestimmend für die ersten Jahre der polnischen EU-Mitgliedschaft in Bezug auf die Erreichung der praktischen Implementierung der noch aus der Vorbeitrittszeit ausstehenden rechtlichen Anpassungsziele.

Nach dem Parcours eines langen und kostenträchtigen Weges befindet sich Polen nun seit einigen Monaten im Kreise der EU-25. Der EU-Beitritt ist mit folgenreichen Implikationen für Polens Gesellschaft, Wirtschaft und Politik verbunden. Teilweise können diese (im Voraus) genau bezeichnet werden. Ein großer Teil von ihnen ist allerdings nur schlecht quantifizierbar (z.B. verbesserter Umweltschutz und die daraus resultierende höhere

Lebensqualität) oder muss geschätzt werden. Dabei erhofft sich das junge EU-Mitglied von der EU-Mitgliedschaft nicht nur die Kompensierung der Kompensierung der im Zuge der Beitrittsvorbereitung aufgewendeter Kosten, sondern auch zusätzliche Vorteile und Chancen gegenüber dem Nichtbeitrittsszenario. Das folgende und letzte Kapitel der Arbeit widmet sich der Untersuchung der Implikationen des EU-Beitritts für Polen.

7 Auswirkungen des EU-Beitritts auf Polen

Der erfolgte Beitritt Polens zur EU bedeutet nicht, dass die Anpassung an die Gemeinschaft abgeschlossen ist. In vielen Bereichen werden die Angleichungs- und Modernisierungsprogramme innerhalb oder außerhalb von Übergangsperioden fortgesetzt.

Hinter der *grundsätzlichen Ausbeute* der Angleichung – ein vollwertiges Mitglied in der EU zu werden – verbergen sich zum einen immense Kosten (Transformations-, Anpassungs- und Modernisierungsprogramme) und zum anderen bedeutende Nutzen und Vorteile, die sich aus der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes bereits ergeben haben oder sich bis zur vollständigen Implementierung des *acquis* noch ergeben werden.¹¹⁷¹

Das Ziel dieses Kapitels ist es, einen Überblick über die Auswirkungen des EU-Beitritts für Polen zu geben und damit den Nutzen und die Kosten aus der vollständigen Übernahme des *acquis* in den drei von der Arbeit gewählten Untersuchungsbereichen zu untersuchen. Dabei sollen zum einen die im Vorfeld der Mitgliedschaft und nach dem EU-Beitritt zu tragenden (Anpassungs-) Kosten und zum anderen die sich aus der vollständigen Anwendung des *acquis communautaire* für Polen ergebenden Nutzen und Vorteile dargestellt werden.

Bei der Realisierung dieses Ziels wurde auf die zum Teil sehr spärlich vorhandenen¹¹⁷² polnischen Quellen¹¹⁷³ zurückgegriffen. Besonders in den Untersuchungsbereichen „Umwelt“ und „Freizügigkeit“ wurden in Polen kaum auf den Beitritt bezogenen Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt. Die von der Untersuchung ausgewerteten polnischen Quellen beziehen sich oft auf aus Berichten und Analysen der EU stammende Ergebnisse. Neben polnischen Quellen wurden Reporte der Europäischen Kommission oder von derselben in Auftrag gegebene Untersuchungen ausgewertet.

¹¹⁷¹ Eine ausführliche Analyse der sich aus der Europäischen Integration für die MOEL ergebenden Kosten und Nutzen sowie Empfehlungen für Strategien finden sich in: Tupy, M.L.: EU Enlargement. Costs, Benefits, and Strategies for Central and Eastern European Countries, in: Policy Analysis, No. 489, Cato Institute Washington D.C., 18. September 2003

¹¹⁷² Vor allem in den Bereichen „Freizügigkeit“ und „Umwelt“ wurden kaum auf den EU-Beitritt bezogene Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt.

¹¹⁷³ Hier sind vor allem Untersuchungen des polnischen Ministerrates, des Komitees für Europäische Integration (KIE) und des Europäischen Zentrums in Natolin erwähnenswert. Allerdings enthalten diese zumeist Ergebnisse, aus von der EU in Auftrag gegebenen Untersuchungen und Analysen.

Bereits im Voraus der Kosten-Nutzen-Analyse muss auf einige Problematiken hingewiesen werden, die sich bei einer solchen Untersuchung naturgemäß ergeben. Erstens muss angemerkt werden, dass eine exakte Trennung der „Beitrittskosten“¹¹⁷⁴ von den „allgemeinen Staatsmodernisierungskosten“¹¹⁷⁵ nicht gänzlich möglich ist. Die in den Beitrittskriterien enthaltenen und als Voraussetzung für den EU-Beitritt geltenden Normen, glichen oft den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zielen und Standards, die Polen auch unabhängig von der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft zu erreichen suchte.¹¹⁷⁶ Solche Überschneidungsbereiche sind in allen drei von dieser Arbeit untersuchten Sektoren der Europäischen Integration Polens zu finden.

Sowohl für die Untersuchung der Kosten, als auch für die Analyse mancher Nutzen¹¹⁷⁷ impliziert das, dass weder bei den Aufwendungen¹¹⁷⁸ noch bei den Vorteilen¹¹⁷⁹ genau identifiziert werden kann, welche von Ihnen rein beitriffsbedingt und welche auch unabhängig vom EU-Beitritt Polens angefallen bzw. entstanden wären.

Zweitens muss im Vorfeld der Nutzenanalyse unterstrichen werden, dass der Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit, der quasi mit dem Beitritt Polens koinzidiert, ihr eher einen prognostischen Charakter verleiht. Abgesehen von der Darstellung der bereits im Vorfeld des EU-Beitritts Polens bekannten Vorteile,¹¹⁸⁰ wird sich erst mittelfristig bis langfristig herausstellen, welche positiven und negativen Auswirkungen die EU-Mitgliedschaft auf Polen haben wird.

¹¹⁷⁴ Kosten, die in direkter Verbindung mit der Vorbereitung auf den Beitritt zur EU getragen werden mussten

¹¹⁷⁵ Kosten, die Polen im Zuge allgemeiner Staatsmodernisierung auch hätte tragen müssen, also auch dann, wenn es nicht der EU beigetreten wäre.

¹¹⁷⁶ Vgl. Rada Ministrów: Raport w sprawie Korzyści i Kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unia Europejska, [Ministerrat RP: Bericht zu den Nutzen und Kosten der Integration Polens mit der EU], Warschau, 26. Juli 2000, Einführung [i.F.z.a. Ministerrat RP (2000)]

¹¹⁷⁷ Es gibt Nutzen, die direkt aus der EU-Mitgliedschaft resultieren (z.B. Direktzahlungen an die Landwirte) und solche, die als eine Folge der vorher getätigten Investitionen anzusehen sind, vgl. dazu die nachfolgenden beiden Fußnoten.

¹¹⁷⁸ Z.B. Bau von Kläranlagen

¹¹⁷⁹ Z.B. Verbesserte Wasserqualität in den Flüssen

¹¹⁸⁰ Z.B. die Höhe der EU-Transfers, die Polen als EU-Mitglied im Rahmen der GAP in Form von Direktzahlungen oder Strukturfonds berechtigt ist, abzurufen.

Die genaue Darstellung des Nutzens wird zudem durch die Tatsache erschwert, dass Polen erst nach Ablauf diverser Übergangsperioden und Sonderregelungen¹¹⁸¹ zu einem in allen Bereichen des *acquis* gleichberechtigten Mitglied werden wird und somit erst nach Ablauf mehrerer Jahre von allen Vorteilen der EU-Mitgliedschaft profitieren kann. Je weiter allerdings der *potenzielle* Nutzen in der Zukunft liegt, desto mehr Faktoren (wie z.B. die allgemeine Wirtschaftsentwicklung in Polen aber auch in der EU insgesamt) müssen bei seiner Prognose mitberücksichtigt und mitprognostiziert werden, womit der Unsicherheits- und Ungenauigkeitsfaktor der Untersuchung immer weiter zunimmt.

7.1 Kosten und Nutzen des EU-Beitritts für die polnische Landwirtschaft

7.1.1 Einleitender Überblick – polnische Landwirtschaft am Tage des EU-Beitritts

Wie im Kap. 2 ausführlich dargestellt, zeichnet sich die polnische Landwirtschaft durch eine im Vergleich zur EU sehr viel niedrigere Produktivität und eine ihre Effektivität hemmende ungünstige agrarische Struktur aus. Der Landwirtschaftssektor, in dem ganze 18% der gesamten Arbeitsbevölkerung Polens beschäftigt sind, erzeugt lediglich 3% des BIP. Die große Mehrheit (80,4%) der etwa 1,8 Mio. in Polen existierender Landwirtschaftsbetriebe hat weniger als 10 ha Fläche. Etwa die Hälfte aller Betriebe produziert lediglich für den Eigenbedarf und nimmt am marktwirtschaftlichen Austausch nicht teil. Für 75% aller Betriebe stellt die landwirtschaftliche Produktion lediglich einen Nebenverdienst dar und wird aus Mitteln finanziert, die außerhalb der Landwirtschaft verdient werden. Lediglich Betriebe mit über 10 Hektar erzielen mehr als die Hälfte ihres Gesamtverdienstes aus der landwirtschaftlichen Produktion.

Die Arbeitslosigkeit sowie ein Überangebot an (jungen) Arbeitskräften auf dem Land stellen gepaart mit der unzureichenden Bildung in der Landbevölkerung und dem niedrigen Niveau an Arbeitskultur die Hauptprobleme in ländlichen Gebieten dar. Besonders ist hier das Problem der Arbeitslosigkeit junger Menschen zu erwähnen, deren Ausmaß angesichts des demographischen Hochs und wegen der ständig voranschreitenden Modernisierung in der Landwirtschaft (z.B. Zunahme des Maschineneinsatzes) kontinuierlich wächst.

¹¹⁸¹ Z.B. bei der Erreichung des vollständigen EU-Niveaus an Direktzahlungen für die polnischen Landwirte oder bei der vollständigen Umsetzung der Freizügigkeit mit allen Mitgliedsländern

Die hier beschriebenen Problemfelder machen (weitere) tief greifende strukturelle Veränderungen in Dörfern und ländlichen Gebieten dringend notwendig. Die Inhalte und Instrumente der von der polnischen Regierung bis dato unternommenen Restrukturierungs- und Anpassungsprogramme wurden ausführlich im Kap. 4 dargestellt. Im EU-Beitritt und vor allem in der Beteiligung Polens an den Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik wird eine große Chance und Möglichkeit zur Verbesserung der ökonomischen Effektivität der polnischen Landwirtschaft einerseits und zur Linderung der Arbeitsmarktsituation in ländlichen Gebieten andererseits (multifunktionale Entwicklung ländlicher Gebiete) gesehen.

Andererseits musste Polen eine immense Anpassungs- und Vorbereitungsleistung vornehmen, um seine Landwirtschaft integrationsfähig zu machen. Investitionen mussten sowohl auf der Verwaltungs- und Durchsetzungsebene der *GAP*¹¹⁸² als auch vonseiten aller Branchen des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors¹¹⁸³ unternommen werden. Wie noch weiter darzustellen sein wird, fiel dabei das Gros der Integrationskosten an, als es darum ging, die notwendigen Standards in den Landwirtschafts- und Weiterverarbeitungsbetrieben der jeweiligen Branchen des Landwirtschaftssektors zu erreichen.

Dabei konnten die meisten der EU-Richtlinien im Bereich der Landwirtschaft rechtzeitig übernommen werden. Bei manchen EU-Standards, die sehr weit von den polnischen Normen abwichen, gestaltete sich die Angleichung allerdings problematisch. Bei diesen Richtlinien und Verordnungen konnte zwar die technische Übernahme (Transposition) in die polnische Gesetzgebung zwar abgeschlossen werden. Ihre vollständige *praktische* Implementierung in konnte allerdings nicht in allen Betrieben rechtzeitig bis zum 01. Mai 2004 umgesetzt werden. Im Rahmen der vom polnischen Verhandlungsteam ausgehandelten Übergangsperioden müssen nun alle laufenden Modernisierungs- und Anpassungsprojekte erfolgreich abgeschlossen werden.

Ähnlich wie in den anderen beiden Sektoren der Europäischen Integration Polens, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“, die im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen, kann auch im Falle der „Landwirtschaft“ ein Teil der für die EU-Integration getragenen Kosten als *allgemeine*

¹¹⁸² Z.B. Ausstattung und Ausbildung von Kontrollteams um die Einhaltung der veterinären, sanitären und phyto-sanitären EU-Standards zu gewährleisten; Aufbau des für das Standardsystem der Direktzahlungen notwendigen InVeKo-Systems; Aufbau und Ausstattung von Zahlstellen, die nötig sind für den Empfang und das Management von EU-Transfers; Reorganisation der landwirtschaftlichen Administration Polens etc.

¹¹⁸³ Landwirtschaftsbetriebe auf der einen und die in den jeweiligen Branchen (z.B. Milch-, Fleisch- oder Geflügelindustrie) tätigen Verarbeitungsfirmen auf der anderen Seite.

Investitionen angesehen werden, da diese langfristig und auch ohne die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft hätten getätigt werden müssen, um den zivilisatorischen Rückstand der polnischen Landwirtschaft zu beseitigen. Als Beispiel dafür kann zum Beispiel die Umsetzung mancher Hygiene- und Sanitärvorschriften (z.B. in der Produktion von Milch und Fleisch) oder Investitionen zur Verbesserung des Umweltschutzes angeführt werden. Lediglich die zeitliche *Konzentration* des Anfallens dieser Kosten auf die Jahre unmittelbar vor und nach dem Beitritt Polens zur EU kann als Folge der Notwendigkeit der rechtzeitigen Übernahme des *acquis communautaire* angesehen werden.

Das Ziel der nun folgenden Ausführungen ist es, zum einen die bei der vollständigen EU-Integration der polnischen Landwirtschaft anfallenden Kosten und zum anderen den sich aus der Aufnahme der Landwirtschaft in die *GAP* ergebenden Nutzen darzustellen. In diesem Rahmen werden die Ergebnisse von Analysen dargestellt und ausgewertet, die vor allem *nach* dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen zwischen Polen und der EU erstellt wurden. Untersuchungen, die vor dem Abschluss der Verhandlungen stattfanden, hatten einen sehr begrenzten Charakter, da zum Zeitpunkt ihrer Erstellung die Endergebnisse der Verhandlungen noch nicht bekannt waren. Die Ausgangsdaten der nach dem Verhandlungsabschluss durchgeführten Analysen sind zwar nicht mehr hypothetisch, es handelt sich dabei jedoch immer noch um Schätzungen potenzieller Vorteile und Nutzen (nur manche Vorteile finanzieller Art stehen fest), die einen hohen Unsicherheitsfaktor aufweisen können. Auf die Beachtung dieser Tatsachen wird hiermit bei der Interpretation von den folgenden Schätzungen und Prognosen hingewiesen.

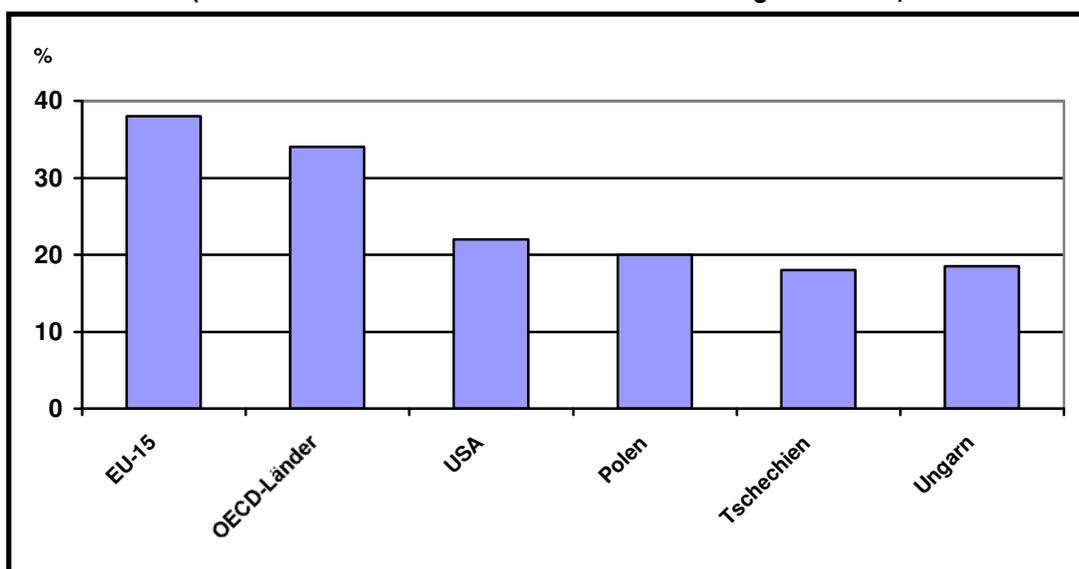
7.1.2 Beitrittsvorteile und Nutzen für die Landwirtschaft

Das Ziel dieses Kapitels ist es, den sich für Polen und seine Landwirtschaft aus dem EU-Beitritt ergebenden Nutzen darzustellen. Dieser drückt sich sowohl in den die Landwirtschaft stark unterstützenden Mechanismen der *GAP*, als auch in den sich für Polen aus der vollen Partizipation am Gemeinsamen Binnenmarkt der EU ergebenden Chancen aus. Aufgrund der Tatsache, dass der Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit quasi mit dem Beitritt Polens zur EU koinzidierte, kann der Charakter dieser Untersuchung in Bezug auf den erwarteten Beitrittsnutzen – wie bereits weiter oben erwähnt – rein prognostisch sein.

7.1.2.1 Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Als EU-Mitglied ist Polen Teil einer Gemeinschaft, in der das Unterstützungsniveau der Landwirtschaft zu den höchsten der Welt gehört. Ausgedrückt im prozentuellen Anteil des Produktionswerts des Agrarsektors verdeutlicht die folgende Übersicht die kräftige Subventionierung des EU-Agrarsektors im Rahmen der *GAP*, wovon nun auch die polnische Landwirtschaft im starken Maße profitieren wird.

Abb. 20: Subventionierung der Landwirtschaft in ausgewählten Ländern (Prozentualer Anteil an der Produktion des Agrarsektors).



Quelle: Agricultural Policy in OECD countries, OECD 2000, in: UKIE (2003a), S. 120

Die obige Abbildung macht deutlich, dass die reale Unterstützung für die polnische Landwirtschaft in der Vorbeitrittszeit fast um die Hälfte niedriger war, als in der EU-15. Während dort der Agrarsektor mit Subventionen in Höhe von 38% seines Produktionswertes unterstützt wurde, konnten die polnischen Bauern auf Hilfen in Höhe von lediglich 20% des Produktionswertes rechnen. Aus der prioritären Behandlung der Landwirtschaft in der EU erhofft sich Polen eine entscheidende Erleichterung der Finanzierung notwendiger Veränderungen im polnischen Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor sowie die Beschleunigung von dessen Umwandlung in Richtung eines profitträchtigen und effektiven Wirtschaftssektors.

Mit dem Beitritt Polens zur EU unterliegt die polnische Landwirtschaft der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (*GAP*) und profitiert somit im zunehmendem Maße (unter den Restriktionen einiger Übergangsregelungen) von zahlreichen Unterstützungsmechanismen. Bezogen auf die gesamte erste Dekade der Mitgliedschaft (Jahre 2004 - 2013) beträgt die Gesamtsumme der Polen potenziell zustehenden Transfers über 42 Mrd. Euro.¹¹⁸⁴ Allein in den ersten drei Jahren seiner EU-Mitgliedschaft (2004-2006) wird Polen insgesamt 7,2 Mrd. Euro (2,4 Mrd. Euro jährlich) aus den EU-Budgets erhalten. Im Vergleich dazu gab Polen noch im Jahre 2002 insgesamt 1,3 Mrd. Euro für seine Landwirtschaft aus, also etwa 1,1 Mrd. Euro weniger, als es in den Jahren 2004-2006 allein an jährlicher EU-Unterstützung bekommen wird. Die gerade aufgezählten Mittel stehen Polen in verschiedenen Formen zur Verfügung. Zu den diversen Unterstützungsmechanismen der *GAP* zählen:

- **Direktzahlungen:** Direkte Unterstützungen der landwirtschaftlichen Einnahmen
- **Interventionsinstrumente:** Marktinterventionen zum Ziel der Preisstabilisierung
- **Struktur- und Kohäsionsfonds:** Unterstützung der Modernisierung und Restrukturierung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete

7.1.2.1.1 Direktzahlungen

Als Mitglied der EU profitiert Polen von Direktzahlungen zur Unterstützung der Einnahmesituation seiner Landwirte. Basierend auf den vorher fixierten Produktionsquoten, Referenzernten und -anbauflächen wurden anlässlich des EU-Gipfels in Kopenhagen am 12-13. Dezember 2002 die aus dem EU-Budget an polnische Landwirte zu entrichtenden Direktzahlungen vereinbart. Wie in den Unterkapiteln. 6.3.3 und 7.1.2.1.1 ausführlich dargestellt, stellen die vereinbarten Quoten jeweils graduell zunehmende prozentuale Anteile des sonst in der EU geltenden Niveaus dar, wobei im Jahre 2013 das vollständige EU-Niveau an Direktzahlungen erreicht wird.

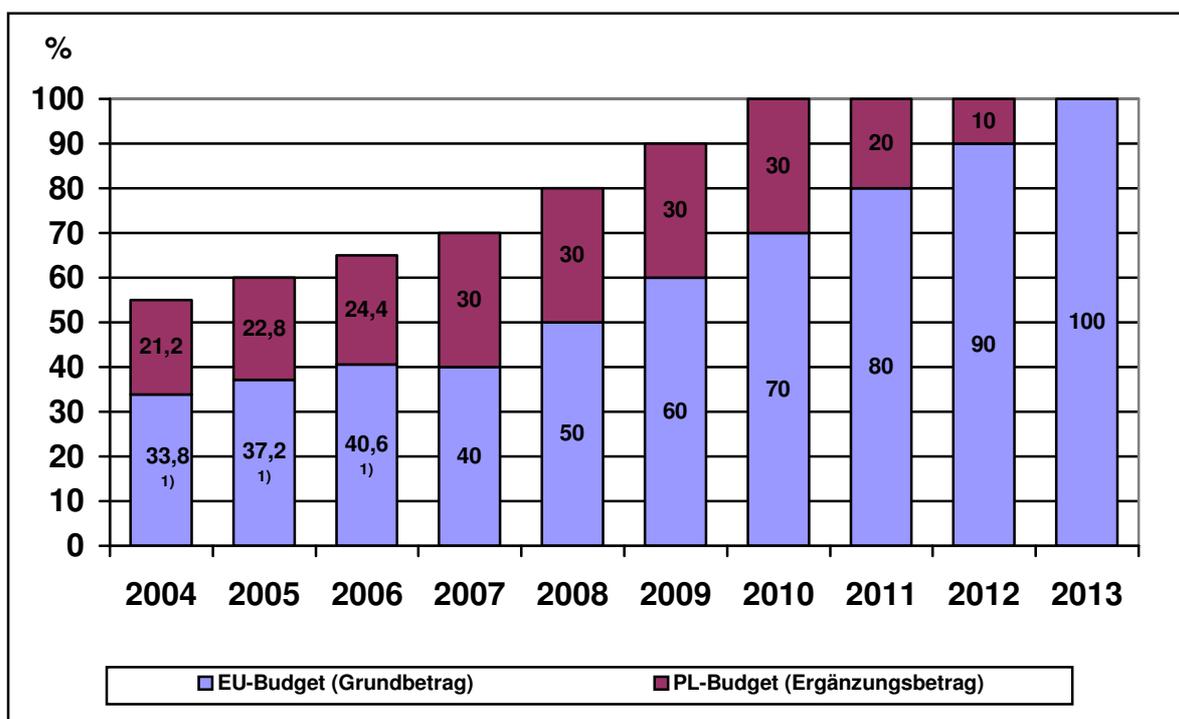
Allerdings hat Polen die Möglichkeit, die von der EU überwiesenen Beträge jährlich aus seinem Nationalbudget zu ergänzen (aufzustocken) und somit die letztendlich von den Landwirten empfangenen Beträge an das EU-Niveau der Direktzahlungen zusätzlich

¹¹⁸⁴ Vgl. Tab. 18 und die späteren Ausführungen dieses Kapitels

anzunähern. Die maximale Aufstockung der Direktzahlungen darf zwischen 2004 und 2013 nicht mehr als 30 Prozentpunkte des von der EU überwiesenen Grundbetrags betragen. In den Jahren 2004-2006 muss die Zuzahlung allerdings 20%-Punkte betragen („Kopenhagen Deal“).

Bei vollem Ausreizen des Ergänzungsrechts durch die polnische Regierung werden polnische Landwirte bereits ab 2010 Direktzahlungen auf EU-Niveau erhalten. Diese würden sich dann zu 70% aus EU-Mitteln und zu 30% aus Zuzahlungen aus dem polnischen Nationalbudget zusammensetzen. Der strukturell-zeitliche Entwicklungsplan der Direktzahlungen an Polen wird in der folgenden Übersicht verdeutlicht.¹¹⁸⁵

Abb. 21: Schema des Erreichens des vollen EU-Niveaus an Direktzahlungen durch Polen (in %)



1) Ursprünglich hatte die EU Polen in den Jahren 2004-2006 einen prozentuellen Grundbetrag von jeweils 25%, 30% und 35% des EU-Niveaus an Direktzahlungen zugestanden bekommen. Die krummen Prozentbeträge der Jahre 2004-2006 sind das Produkt aus den jeweiligen ursprünglichen Prozentbeträgen und der von den Polen „in letzter Minute“ der Verhandlungen („Kopenhagen Deal“) erreichten Aufstockung dieses Anteils durch eine Mittelverschiebung aus dem EAGFL. Polen erhält dadurch nicht mehr finanzielle Mittel, da es sich hier um eine Mittelverschiebung zu Lasten der Polen aus dem Europäischen Garantie- und Orientierungsfonds für die Landwirtschaft (EAGFL) zustehenden Unterstützung handelt. Somit wurden die Direktzahlungen aus dem EU-Budget in 2004 um 8,8 Prozentpunkte (auf 33,8%), in 2005 um 7,2%-Punkte (auf 37,2%) und in 2006 um 5,6 Prozentpunkte (auf 40,6% des EU-Niveaus an Direktzahlungen) zu Lasten der Polen zustehenden Strukturmittel erhöht.

Quelle: Eigene Darstellung des Verfassers auf Basis der Kopenhagener Beschlüsse von 2002

¹¹⁸⁵ Vgl. Dazu auch die Ausführungen des Kap. 6.3.3.1 und die Abb. 18 auf Seite 379

Die obige Tabelle verdeutlicht zum einen die prozentuale Höhe des EU-Niveaus an Direktzahlungen, die Polen jährlich aus dem EU-Budget ausgezahlt bekommt (EU-Grundbetrag) und zum anderen die ebenfalls in Kopenhagen 2002 ausgehandelte maximale Höhe der Aufstockung dieses Grundbetrages aus dem Nationalbudget Polens (Ergänzungsbetrag). In dem Zeitraum 2004-2013 wird Polen Direktzahlungen in einer Gesamthöhe von 16,3 Mrd. Euro bekommen. Die folgende Tabelle wandelt die Prozentbeträge der Tab. 21 in Zahlen und Summenbeträge um.

Tab. 18 . Maximale Höhe an Direktzahlungen, die Polen in den Jahren 2004-2013 erhalten kann (in Euro).

Jahr	Volle Höhe der Direktzahlungen (EU-Niveau)	Direktzahlungen (Grundbetrag für Polen)	„Kopenhagen-Deal 2002“: Erhöhung der Direktzahlung zu Lasten der Strukturmittel	Direktzahlungen aus dem EU-Budget Gesamt	Zahlungen aus dem PL-Budget (obligatorisch)	Zahlungen aus dem PL-Budget (freiwillig)	Zahlungen aus dem PL-Budget Gesamt	Direktzahlungen Gesamt (Betrag, der vom Benefizianten empfangen wird)	Gesamtanteil des PL-Budgets an den Direktzahlungen
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2004	2 566 263 566	641 565 892	225 831 194	867 397 085	56 457 798	487 590 078	544 047 876	1 411 444 961	0,39
2005	2 592 035 066	777 610 520	186 626 525	964 237 045	46 656 631	544 327 364	590 983 995	1 555 221 041	0,38
2006	2 674 039 766	935 913 918	149 746 227	1 085 660 145	37 436 557	615 029 146	652 465 703	1 738 125 848	0,38
2007	2 727 974 766	1 091 189 906		1 091 189 906		818 392 430	818 392 430	1 909 582 336	0,42
2008	2 727 974 766	1 363 987 383		1 363 987 383		818 392 430	818 392 430	2 182 379 813	0,38
2009	2 727 974 766	1 636 784 860		1 636 784 860		818 392 430	818 392 430	2 455 177 289	0,33
2010	2 727 974 766	1 909 582 336		1 909 582 336		818 392 430	818 392 430	2 727 974 766	0,30
2011	2 727 974 766	2 182 379 813		2 182 379 813		545 594 953	545 594 953	2 727 974 766	0,20
2012	2 727 974 766	2 455 177 289		2 455 177 289		272 797 477	272 797 477	2 727 974 766	0,10
2013	2 727 974 766	2 727 974 766		2 727 974 766				2 727 974 766	0,0
2004–2013	26 928 161 760	15 722 166 683	562 203 946	16 284 370 628	140 550 986	5 738 908 737	5 879 459 723	22 163 830 351	0,27

Anmerkungen: Rubrik 2 – Direktzahlungen, die aus der Multiplikation der Produktionsquoten und Referenzwerte der LW mit den anteiligen Direktzahlungen in ihrer vollen EU-Höhe; Rubrik 3 – Direktzahlungen, die sich ergeben aus der Multiplikation der Quoten und Referenzwerte der polnischen LW mit den Polen zuerkannten prozentuellen Anteilen des EU-Niveaus an Direktzahlungen (25%, 30%, 35%, 40%, 50% ... 100%); Rubrik 4 – Differenz zwischen Direktzahlungen der Jahre 2004-2006 in Höhe 33,8%, 37,2 und 40,6% (Rubrik 5) und dem Polen für 2004-2006 zuerkannten Grundbetrag der Direktzahlungen (25%, 30%, 35%,) aus Rubrik 3; Rubrik 6 Obligatorische Aufstockung der EU-Direktzahlungen auf 40% des EU-Niveaus aus dem PL-Budget in den Jahren 2004-2006; Rubrik 7 – Aufstockung der EU-Direktzahlungen aus dem PL-Budget auf 55% in 2004, 60% in 2005, 65% in 2006, 70% in 2007, 80% in 2008, 90% in 2009 und 100% des EU-Niveaus in den Jahren 2010-2012.

Quelle: Rowiński (2004), S. 21

Wie aus der Rubrik 5 („Direktzahlungen aus dem EU-Budget gesamt“) der obigen Tabelle ersichtlich ist, wird die EU Polen Direktzahlungen in Höhe von 16 284 370 628 Euro leisten. Sollen die polnischen Bauern bereits ab 2010 die volle Höhe des EU-Niveaus an Direktzahlungen erhalten, muss Polen die von der EU als Grundbetrag geleisteten Direktzahlungen um 5 879 459 723 Euro (Rubrik 8 „Zuzahlungen aus PL-Budget gesamt“) aus seinem Staatsbudget aufstocken. So würden die Landwirte in der Zeitperiode 2004-2013 Direktzahlungen in Höhe von 22 163 830 351 Euro (Rubrik 9 „Direktzahlungen Gesamt Betrag, der vom Benefizianten empfangen wird“) erhalten.

Es ist zu Zeit nicht sicher, inwiefern die finanzielle Lage des polnischen Staatsbudgets die Erreichung des EU-Niveaus der Direktzahlungen bereits in 2010 und somit die Maximalaufstockung des EU-Grundbetrages um 30%-Punkte erlauben wird. Unabhängig von der Entwicklung der Zuzahlungen aus dem polnischen Nationalbudget wird erwartet, dass bereits die Polen während der Übergangsperiode zugestandenen prozentualen Anteile des EU-Niveaus an Direktzahlungen zu einer Verbesserung der Einnahmesituation polnischer Landwirte im Vergleich zur Vorbeitrittszeit Polens führen werden.¹¹⁸⁶

Es wird ferner erwartet, dass bereits der Anstieg der Direktzahlungen in den ersten vier Jahren der Mitgliedschaft auf 40% des EU-Niveaus die Konkurrenzfähigkeit der polnischen Landwirtschaft sowohl auf dem heimischen, als auch auf den Märkten der übrigen EU-Mitgliedsländer *gewährleisten* wird.¹¹⁸⁷ Die Europäische Kommission rechnet sogar damit, dass der EU-Beitritt für die meisten der MOEL und darunter auch für Polen auch ohne Direktzahlungen einen großen Nutzen (Verbesserung der ökonomischen Situation der Landwirtschaftsbetriebe) in den meisten Sektoren der Landwirtschaft mit sich bringen wird.¹¹⁸⁸

¹¹⁸⁶ Vgl. UKIE (2003c), S. 52

¹¹⁸⁷ Allerdings wird dadurch keinesfalls eine Gleichheit in Konkurrenzverhältnissen zwischen Landwirtschaftsbetrieben aus Polen und EU-Höfen hergestellt, Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 111; Rowiński, J.: Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – problemy gospodarki żywnościowej [Die EU-Mitgliedschaft Polens – Probleme des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors], Referat prezentowany na konferencji: „Strategia członkostwa Polski w Unii Europejskiej”, zorganizowanej z okazji 20 rocznicy powstania Ośrodka Badań Integracji Europejskiej Uniwersytetu Gdańskiego [Referat anlässlich der Konferenz „Strategie der EU-Mitgliedschaft Polens” am Forschungsinstitut zur Europäischen Integration der Universität Gdańsk], Sopot, 24-25. Oktober 2003, S. 5 sowie die dort zitierte Literatur [i.F.z.a: Rowiński (2003)]

¹¹⁸⁸ Vgl. European Commission/ Directorate General for Agriculture: Analysis of the impact on agricultural markets and incomes of EU Enlargement to the CEECs, Brussels, March 2002, Executive Summary, S. 11 sowie S. 30ff [i.F.z.a: EC (2002b)]

Eine *bedeutende* und gleich vom *ersten* Jahr der Mitgliedschaft an zu spürende Verbesserung der ökonomischen Situation der polnischen Landwirte wird dagegen dann erwartet, wenn sich Polen zur Aufstockung des Grundbetrages der Direktzahlungen (auf 55% in 2004 und in den folgenden Jahren auf 60%, 65%, 70%, 80%, 90% und 100% des EU-Niveaus) entschließt. Gleiche Konkurrenzverhältnisse für die polnische Landwirtschaft wären dann bereits im Jahre 2010 erreicht. Die volle Ausreizung des Zuzahlungsrechts durch Polen würde die weiter oben genannte Summe von 42 Mrd. Euro, die der Landwirtschaft aus den EU-Budgets zur Verfügung steht, auf rund 48 Mrd. anwachsen lassen.¹¹⁸⁹

Auch wenn die an Polen von der EU überwiesenen Direktzahlungen nur einen prozentualen Anteil des normalen EU-Niveaus ausmachen, werden sie als ein kontinuierlicher und jährlich steigender Geldfluss das Existenzminimum vieler kleiner und in Armut verfallener polnischer Landwirtschaftsbetriebe sichern. Die soziale Komponente der Direktleistungen wird vor allem durch das von Polen angenommene „vereinfachte“ System für die Verteilung der Direktleistungen begünstigt.

Vor allem um organisatorische, technische und administrative Probleme aus der Anwendung des in der EU geltenden *Standardsystems* der Direktzahlungen zu vermeiden,¹¹⁹⁰ hat sich Polen für die ersten drei Jahre seiner EU-Mitgliedschaft (auf Empfehlung der Europäischen Kommission) für das vereinfachte System der Direktzahlungen entschieden. Im Gegensatz zu dem sonst in der EU geltenden Standardsystem werden im Rahmen des vereinfachten Ansatzes Direktzahlungen in der Form entkoppelte Flächenzahlungen geleistet, die auf die gesamte landwirtschaftliche Fläche angewendet werden. Es wird somit eine durchschnittliche

¹¹⁸⁹ Vgl. dazu Tab.18 auf S. 447 dieser Arbeit.

¹¹⁹⁰ Diese würden sich vor allem aus der Tatsache ergeben, dass die für das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem InVeKoS notwendigen Strukturen zum Beitrittszeitpunkt Polens noch nicht vollständig eingeführt waren. Schwierigkeiten hätten sich allerdings auch dann ergeben, wenn das InVeKoS vollständig umgesetzt worden wäre: Diese wären vor allem mit der nur unzureichend möglichen Kontrolle sektorübergreifender Anforderungen (z.B. im Hinblick auf die Nutzung von Ackerland, Anforderungen zur Besatzdichte, die Mutterkuhprämie und die Milcherzeugung). Vor allem in Polen erschwert das Vorhandensein formloser Landpachtvereinbarungen und von Semisubsistenzlandwirtschaft die Unterscheidung zwischen der Bewirtschaftung bzw. Erzeugung solcher Flächen bzw. Tiere, die dem Zweck der Vermarktung dienen oder keinen Vermarktungszweck folgen. Ferner müssten im Standardsystem der Direktzahlungen die Bauern zum ersten Mal Anträge ausfüllen und stellen, wobei es zu relativ vielen Irrtümern und Unregelmäßigkeiten kommen könnte. Auch wäre der administrative Aufwand für die Bearbeitung einer hohen Zahl geringfügiger Anträge mit hohen Kosten und Verzögerungen verbunden und durch das niedrige Niveau der Direktzahlungen ein besonderes Gewicht erhalten. Zusätzliche Schwierigkeiten würden sich aus der Anwendung der EU-Kleinerzeugerregelung (vgl. Verordnung des Rates Nr. 1244/2001 EG) ergeben, vgl. dazu ausführlich: Europäische Kommission (2002a) S.8f

Flächenzahlung durchgeführt, die sich aus der Dividierung der für die Direktzahlungen verfügbaren Gesamtsumme durch die in Polen vorhandene landwirtschaftlich genutzte Fläche ergibt.¹¹⁹¹ Die Landwirte können die ihnen zustehenden Direktleistungen mittels eines einfach auszufüllenden Antrags bekommen.

Auch fehlt im vereinfachten Ansatz die beim Standardsystem übliche Kopplung des Anspruchs der Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Produktion. Vielmehr sieht das einfache System vor, dass praktisch jeder Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche von Direktzahlungen erfasst wird: Ab einer Mindestfeldgröße von 0,3 ha (Mindestbreite 20m) kann ein Antrag auf Direktzahlungen gestellt werden. Somit können auch die kleinsten polnischen Höfe durch Direktzahlungen unterstützt werden. Je größer die Fläche des Landwirtschaftsbetriebes, desto größer die dem Landwirt gewährte Direktzahlung. Es wird erwartet, dass diese Tatsache die strukturellen Veränderungen in Polen stimulieren wird: Die kleinsten Betriebe werden eher am Verkauf oder Verpachtung des Landes interessiert sein, da der Preis für Land steigen wird. Größere und rentabel arbeitende Betriebe werden am Zukauf von Land interessiert sein, womit der Konzentrationsprozess in der Agrarstruktur Polens vorangetrieben werden sollte.¹¹⁹²

Die Vorteile des vereinfachten Ansatzes der Direktleistungen liegen auf der Hand: Vor allem erleichtert es den Landwirten deutlich den eigentlichen Zugang an die Direktzahlungen. Seine Umsetzung ist unkompliziert und relativ einfach nachzuprüfen, Unregelmäßigkeiten können so nicht auftreten. Die dadurch gewonnene administrative Zeit kann zur Konsolidierung des für das Standardsystem der Direktzahlungen notwendigen InVeKoS genutzt werden.¹¹⁹³

Ferner ist erwähnenswert, dass das einfache Verteilungssystem für Direktzahlungen auch jene Landwirtschaftsbetriebe berücksichtigt, deren „Konkurrenten“ in der EU keine analoge oder auch vergleichbare Unterstützung bekommen. Hier handelt es sich vor allem um Produzenten von Zuckerrüben, Kartoffeln und Obst, die für jeden Hektar ihrer Anbaufläche

¹¹⁹¹ Dabei wird die Gesamtgröße der „landwirtschaftlich genutzter Fläche“ in Polen nach den Analyseregeln von EUROSTAT, Stand 30. Juni 2003, berechnet. Vgl. Europäische Kommission (2002a) S.8f.

¹¹⁹² Vgl. Ministerrat RP (2000), S. 74

¹¹⁹³ Vgl. Europäische Kommission (2002a) S. 9ff

Direktzahlungen erhalten werden, während ihre Mitstreiter in der EU von keiner derartigen Zuzahlung erfasst werden. Dies dürfte die Wettbewerbsposition dieser Produzentengruppen zusätzlich steigern.¹¹⁹⁴

Es wird erwartet, dass 95% der Polen zustehenden Direktzahlungen vornehmlich in zwei Sektoren der polnischen Landwirtschaft fließen wird: In den Anbau von Getreide (70%) und zu 25% in die Zucht von Schlachttieren (v.a. Schweinezucht). Für die Jahre 2004-2006 und in Abhängigkeit vom Produktionsprofil rechnet der MRiRW mit folgenden Direktzahlungen an Landwirte pro Hektar Land.

Tab.19: Unterstützung in €/ha aus der ersten und zweiten Säule der GAP nach Produktionsprofil

	2004	2005	2006
Pflanzliche Produktion			
Grundquote EU (1. Säule der GAP)	40,25	49,75	59,5
Grundquote EU (2. Säule der GAP)	22,25	20	16,25
Zuzahlung aus dem PL-Nationalbudget	48	51	55
Gesamt	110,5	120,75	130,75
Tierische Produktion			
Grundquote EU (1. Säule der GAP)	40,25	49,75	59,5
Grundquote EU (2. Säule der GAP)	16,25	14,5	11,75
Zuzahlung aus dem PL-Nationalbudget	29	41,75	57
Gesamt	85,5	106	128,25

Quelle: MriRW, in: UKIE (2003a), S. 125

Die Direktzahlungen sind nicht die einzigen Budgetmittel der EU, mit denen die Einnahmen polnischer Landwirte und die allgemeine Entwicklung der polnischen Landwirtschaft seit dem EU-Beitritt Polens unterstützt werden. Die zweite Unterstützungsform stellen die sog. Strukturfonds dar - Finanzmittel aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

¹¹⁹⁴ Vgl. UKIE (2003a), S. 125

7.1.2.1.2 Transfers zur Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete

Neben der direkten Aufbesserung der Einnahmen von Landwirten in Form von Direktzahlungen steuern beide Abteilungen des EAGFL (Ausrichtungs- und Garantieabteilung) zur Unterstützung der Entwicklung ländlicher Gebiete in Polen bei. Dabei kommt Polen als EU-Mitglied in den Genuss der im Rahmen der II Säule der GAP gewährten Unterstützungen.¹¹⁹⁵

Um für die Landwirte den Zugang an die Ihnen gewährten Mitteln zu erleichtern, werden für die Jahre 2004-2006 die bis dato gesammelten Erfahrungen mit dem Vorbeitrittsprogramm SAPARD genutzt. Vor allem wird auf die für SAPARD geschaffenen finanziellen Durchführungsstellen zurückgegriffen. Somit werden die bis dato aus SAPARD bekannten Unterstützungsmaßnahmen durch die in der Verordnung des Rates Nr. 1257/1999 enthaltenen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung ergänzt. Die wichtigsten der aus der Kombination von SAPARD und der Verordnung des Rates Nr. 1257/1999 entstandenen und seit dem 01. Mai 2004 in Polen angewandten Gesamtanzahl von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung werden im Folgenden vorgestellt:

EAGFL (Abteilung „Garantie“)

- Programm zur Finanzierung des Vorruhestands für Landwirte (Strukturrenten)¹¹⁹⁶
- Programm zur Unterstützung und Förderung landwirtschaftlicher Produktion, die zum einen den Umweltschutznormen der EU entspricht und zum anderen das natürliche Landschaftsbild möglichst unberührt lässt¹¹⁹⁷

¹¹⁹⁵ Vgl. dazu Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen sowie die dazugehörigen Ausführungen des Kap. 2.3 über die GAP, in denen beide Säulen der GAP ausführlich erläutert werden.

¹¹⁹⁶ Als Voraussetzung für den Erhalt der im Rahmen der GAP vorgesehenen Strukturrente muss der Landwirt im Zeitpunkt der Übergabe seines Landwirtschaftsbetriebes folgende Bedingungen erfüllen: 1) Mindestalter 55 Jahre, 2) Er muss während der letzten 10 Jahre vor der Übergabe des Landwirtschaftsbetriebes eine aktive landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt haben, 3) Ab dem Moment der Übergabe darf keine landwirtschaftliche Tätigkeit mehr ausüben, 4) Der Landwirtschaftsbetrieb des ausscheidenden Bauers muss an einen neuen Landwirt übergeben werden, der das gesamte Land übernimmt und für die Modernisierung des Betriebes sorgen wird. Vgl. UKIE (2003c), S. 57

¹¹⁹⁷ Um Hilfen für den Umweltschutz in der Landwirtschaft zu erhalten, müssen die Landwirtschaftsbetriebe während einer Periode von mind. 5 Jahren nach dem Erhalt der Hilfen folgenden Voraussetzungen nachkommen: 1) Umwelt- und Landschaftsbildverträgliche Bebauung, 2) extensives Wirtschaften, 3) Erhalt des natürlichen Landschaftsbildes, Vgl. UKIE (2003c), S. 57

- Bewaldung von landwirtschaftlichen Flächen¹¹⁹⁸
- Unterstützung von Landwirten, die ihre landwirtschaftliche Tätigkeit in Regionen verrichten müssen, in denen die Bedingungen des Wirtschaftens als „ungünstig“ eingestuft werden.¹¹⁹⁹
- Unterstützung von Landwirten, die in Regionen tätig sind, die besonders hoher Maßnahmen zum Umweltschutz bedürfen
- Unterstützung von Landwirtschaftsbetrieben in Restrukturierungsphase¹²⁰⁰
- Unterstützung von *semi-subsistenzwirtschaftlichen* Betrieben¹²⁰¹
- Unterstützung und Gründung von Erzeugervereinigungen¹²⁰²
- Technische Hilfe

EAGFL (Abteilung „Ausrichtung“)

- Unterstützung von jungen Landwirten und
- Kofinanzierung nötiger Investitionen in Landwirtschaftsgebieten¹²⁰³
- Beratungen, Schulungen, Berufsbildung¹²⁰⁴
- Unterstützung der Weiterverarbeitung von und des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten
- Unterstützung der Forstwirtschaft

¹¹⁹⁸ Die GAP sieht die Verwendung von Flächen schlechter bis sehr schlechter Qualität (etwa 25% der Flächen in Polen) für Beforstung oder den Anbau industriell nutzbarer Pflanzen. Im Rahmen des Programms zur Unterstützung der Beforstung können folgende Leistungen beantragt werden: 1) Erstattung der Kosten für die Einpflanzung und Pflege des Waldes in den ersten 5 Jahren; 2) Ausgleich für den durch die Beforstung landwirtschaftlicher Flächen entstandenen Gewinnverlust; 3) Erstattung eines Teils der Kosten für die Investitionen in die Forstinfrastruktur. Vgl. UKIE (2003c), S. 58

¹¹⁹⁹ Als Regionen, in denen die Bedingungen für ihre Bewirtschaftung „ungünstig“ sind, werden Regionen verstanden, die aufgrund natureller Gegebenheiten nicht in der Lage sind, mit Regionen zu konkurrieren, die geographisch besser gelegen sind. Zu solchen Regionen werden Bergregionen (zwischen 600-1000 m.ü.d.M., Durchschnittsneigung der landwirtschaftlichen Flächen über 20%) gezählt (8% der Landesfläche Polens), Regionen, die vom Bevölkerungsschwund bedroht sind (schlechte Bodenqualität und hohe Arbeitsintensität) sowie Regionen, die eines besonderen Umweltschutzes bedürfen und somit keine Produktionssteigerungen erlauben. Vgl. UKIE (2003c), S. 56

¹²⁰⁰ Für den Erhalt dieser Hilfen muss ein Restrukturierungsplan (Business Plan) vorgelegt werden, der die nötigen Investitionen beschreibt und die Ziele der geplanten Restrukturierung darlegt. Die Unterstützung (1250 Euro pro Landwirtschaftsbetrieb) kann nicht länger als 5 Jahre bezogen werden. Nach 3 Jahren wird der Business Plan und seine Durchführung verifiziert und bei Nichterreichung der Ziele die Hilfe gestrichen, Vgl. UKIE (2003c), S. 58

¹²⁰¹ Betriebe, die zwar über 50% ihrer Produktion absetzen können, jedoch einen großen Teil der Produktion zur Eigenversorgung verwenden. Im Jahre 2002 gab es laut den nationalen Statistiken in der Betriebsgrößenklasse von 3 – 15 ha rund 350 000 semi-subsistenzwirtschaftliche Betriebe, vgl. dazu die Internetseite des Hauptamtes für Statistik (Główny Urząd Statystyczny) unter: www.gus.com.pl

¹²⁰² Die Unterstützung wird für max. 5 Jahre bewilligt und ihre Höhe hängt von der Höhe des jährlichen Umsatzes der Erzeugergemeinschaft ab. Ausführlich dazu siehe UKIE (2003c), S. 59

¹²⁰³ Die Bedingung für die Unterstützung der Finanzierung einer Investition ist der Beweis, dass die Investition lohnend war und die erwarteten Effekte eingetreten sind. Es werden max. 50-60% der gesamten Investitionskosten erstattet. Vgl. UKIE (2003c), S. 60

¹²⁰⁴ Diese Hilfen schließen bspw. Unterstützung bei der Erstellung von Business Plänen oder Anträgen auf Erteilung von Unterstützung ein. Vgl. UKIE (2003c), S. 60

- Kofinanzierung von Straßenbau, Förderung der Errichtung von Wasser- und Kanalisationssystemen, Kläranlagen, Abfalldeponien und anderer Investitionen zur Steigerung des infrastrukturellen Standards von Dörfern und ländlichen Gebieten

Die vom EAGFL unterstützten Maßnahmen werden in Polen im Rahmen der für die Umstrukturierung und Modernisierung des Nahrungsmittelsektors sowie zur Entwicklung ländlicher Gebiete eigens entwickelten Programme „SPO“¹²⁰⁵ und „PROW“¹²⁰⁶ ausgeführt. Die Programme repräsentieren die grundsätzliche Basis für die in Polen in den Jahren 2004-2006 geführte Restrukturierungs- und Modernisierungstätigkeit des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors und für die (multifunktionale) Entwicklung des ländlichen Raumes.

Daneben profitieren die ländlichen Gebiete von Mitteln anderer struktureller Operationsprogramme, vor allem vom Programm zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft („Wzrost konkurencyjności Gospodarki“), dem Integrierten Operationsprogramm zur regionalen Entwicklung der ländlichen Infrastruktur („Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego - infrastruktura na wsi“) und von dem Programm zur Entwicklung menschlicher Ressourcen („Rozwój zasobów ludzkich“). Auch die von diesen Programmen unternommenen Maßnahmen werden von der EU im Rahmen der oben vorgestellten Leistungen aus dem EAGFL gefördert und unterstützt.¹²⁰⁷

Bei der Realisierung der Programme wird Polen, wie oben beschrieben, von aus dem EAGFL kommenden Finanzmitteln unterstützt. Dabei beträgt die gesamte Summe, auf die Polen in den ersten drei Jahren der Umsetzung der Programme insgesamt zugreifen kann, ca. 4,8 Mrd. Euro (ca. 2 Mrd. für SPO und 2,8 Mrd. Euro für PROW¹²⁰⁸).

Der Teilnahme an den Unterstützungsprogrammen ist freiwillig. Der Begünstigte muss die Fördermittel beantragen. Während der Zugang zu den Mitteln im Rahmen von „PROW“ verhältnismäßig einfach und unbürokratisch ist, muss ein Landwirt für den Erhalt der Unterstützung aus dem „SPO“ mehrere Bedingungen erfüllen. So muss er zuerst einen

¹²⁰⁵ polnisch: Sektorowy Program Operacyjny – „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój Obszarów wiejskich“, siehe dazu ausführlich das Kap. 4.3.1.7.1 dieser Arbeit

¹²⁰⁶ polnisch: Program Rozwoju Obszarów wiejskich, siehe dazu ausführlich Kap. 4.3.1.7.2 dieser Arbeit

¹²⁰⁷ Vgl. dazu z.B. Rowiński (2003), S. 6

¹²⁰⁸ Vgl. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, Warschau, [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: Entwicklungsplan für Ländliche Gebiete für die Jahre 2004-2006], März 2004, S. 88 (Tabelle 21)

glaubwürdigen Betriebsverbesserungsplan aufstellen, der die künftige Rentabilität seines Landwirtschaftsbetriebes nachweist. Der Investitionsplan muss Investitionsvorhaben enthalten, die von der EU unterstützt werden.¹²⁰⁹ Ferner muss er deutlich machen, dass er über finanzielle Mittel verfügt, um nicht nur seinen Eigenanteil an der Investition zu decken, sondern auch um jenen Teil des Projektes vorzufinanzieren, der am Ende aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden wird. Die Abrechnung für vorfinanzierte Mittel geschieht nach dem sog. „n+2“-Modell, also in dem Planungsjahr des Vorhabens und in den beiden darauf folgenden Jahren. Somit werden einige von den Bauern im Jahr 2006 vorfinanzierte Vorhaben erst in den Jahren 2007 und 2008 mit der EU abgerechnet. Die Modalitäten und der Zeitraum der Abrechnung kann für Landwirte zu Komplikationen und zusätzlicher finanzieller Belastung führen. Die gerade beschriebenen Voraussetzungen für den Erhalt der SPO-Mittel stellen eine psychische Barriere für viele Landwirte dar, die es im Rahmen von Beratungsleistungen abzubauen gilt.¹²¹⁰

Aus der Kombination der Programme zur strukturellen Entwicklung auf der einen und der Direktzahlungen auf der anderen Seite werden positive Rückkopplungseffekte erwartet. Die im Rahmen von “SOP” und “PROW” vorangetriebenen und aus dem EAGFL unterstützten Maßnahmen und Programme werden beispielsweise helfen, die Effektivität der gewährten Direktzahlungen zu steigern. Die von der EU an Polen gewährten Entwicklungshilfen eröffnen der polnischen Regierung die Möglichkeit zur Führung einer ausgewogenen und langfristig kohärenten Agrarpolitik, die sowohl die Anliegen der Landwirte, als auch die Interessen aller Bewohner der ländlichen Gebiete sowie auch der Umwelt Polens berücksichtigt und fördert. Somit kann beispielsweise die Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur in ländlichen Gebieten (Erhöhung der Zahl der Menschen, die an Wasser-, Gas- und Kanalisationsnetzwerke angeschlossen sind sowie Zunahme der Telefonanschlüsse auf dem Land) intensiviert und die multifunktionale Entwicklung ländlicher Gebiete (z.B. Schaffung neuer Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft) vorangetrieben werden.

¹²⁰⁹ Von der EU kofinanziert werden lediglich Projekte, die gewisse Bedingungen und Voraussetzungen (in den Bereichen Wettbewerb, Umweltschutz, Gleichbehandlung von Geschlechtern etc.) erfüllen. Diese werden in diversen Richtlinien (z.B. 1257/99) und im EUV definiert.

¹²¹⁰ Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 120f

7.1.2.1.3 Marktinterventionen der GAP

Die aus der Vorbeitrittszeit bekannte und nur schlechte Prognostizierbarkeit der den Landwirten für ihre Produkte gezahlten Preise in Verbindung mit der immer weiter auseinander klaffenden Schere der Input- und der Output-Preise stellten im Vorbeitrittspolen eins der gravierendsten Hindernisse einer positiven konjunkturellen Entwicklung in der Landwirtschaft dar. Besonders in der ersten Hälfte der neunziger Jahre reagierten die Landwirte mit Produktionsrückgängen und Kostensenkungsmaßnahmen, wobei das Problem der Preisschere immer noch höchst aktuell ist.¹²¹¹

Eine positive Implikation der Aufnahme der polnischen Landwirtschaft in die *GAP* und der Teilnahme Polens am Europäischen Binnenmarkt ist somit nicht nur das in der EU geltende höhere Niveau der meisten Output-Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse, sondern auch eine verbesserte Stabilität der Erzeugerpreise. Es ist anzunehmen, dass dadurch die Produktionsrentabilität von Landwirtschaftsbetrieben steigen und vielen Landwirten eine erhöhte Planungs- und Entscheidungssicherheit gewährleistet wird. Auf diesem Weg kann das Investitionsverhalten der Landwirte angeregt und die für den Erhalt der Kredite notwendige Kreditwürdigkeit der Bauern erhöht werden.

Die Beständigkeit der Preise wird zum einen durch die im Rahmen der *GAP* funktionierenden Marktinterventionsmechanismen und zum anderen durch das in der EU geltende höhere Subventionsniveau von Produzenten wichtigerer landwirtschaftlicher Erzeugnisse erreicht. Das System der Marktinterventionen und seine Evolution wurde im Kap. 2.1 ausführlich beschrieben. Es besteht vor allem aus der Anwendung von sog. Minimal- und Interventionspreisen für landwirtschaftliche Produkte. Die folgende Tabelle vergleicht die im Jahre 2002 in Polen und in der EU geltenden Interventionspreise für wichtigere Produkte aus dem Agrarsektor.

¹²¹¹ Vgl. Ausführungen des Kap. 4.1.4 dieser Arbeit.

Tab. 20 Interventionspreise wichtigerer Agrarprodukte in Polen und in EU in 2002 (Euro/100kg)

Produkt	Polen	EU
Butter	205,00	328,20
Pulvermilch	142,74	205,52
Gerste	11,00	10,13
Weizen	8,13	10,13
Schweinefleisch	152,50	- ¹
Zucker	45,00	63,20
Kartoffelstärke	3,60 ²	17,80 ²

Quelle: UKIE (2003a), S. 125

¹ In der EU werden keine Interventionen auf dem Markt für Schweinefleisch unternommen. Fällt der Preis für ein Pultósz jedoch unter 155,48 Euro/ 100kg werden (je nach Körperteil) Unterstützungen zwischen 16,4 und 33,7 Euro/ 100kg gezahlt.

² Minimalpreis

Aus der obigen Tabelle ist eindeutig ersichtlich, dass sich in Polen das Niveau der Produzentenunterstützung durch den EU-Beitritt deutlich erhöht hat. Außer im Falle von Gerste sind die Interventionspreise in der EU, also seit dem 01. Mai 2004 auch in Polen, bedeutend höher als es im Vorbeitrittspolen der Fall war. Dies wirkt sich positiv auf die Einnahmesituation polnischer Landwirtschaftsbetriebe aus. Die zunehmende Verarmung polnischer Landwirte im Vorbeitrittspolen blockierte Investitionen, Spezialisierung in der Produktion und somit auch die positiven Effekte der *Economies of Scale*. In der folgenden Tabelle werden die wichtigsten aller aus der Einführung der EU-Abnahmepreise resultierenden Einnahmeveränderungen für polnische Landwirte verdeutlicht:

Tab.21: Prozentuelle Änderung der Einnahmen aus dem Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten nach der Einführung von EU-Abnahmepreisen in Polen

Produkt	Einnahmewert in Prozent aus dem Verkauf landw. Produkte zu EU-Preisen im Vergleich zu polnischen Preisen (=100%)
Getreide	93,2
Kartoffeln	106,1
Zuckerrüben	183,5
Raps	91,3
Vieh	156,9
Schweine	106
Geflügel	65,7
Milch	147,4
Sonstige	100

Quelle: Pocza, W.: Ocena ekonomicznych skutków warunków integracji Polski z UE dla sektora rolnego, Warszawa 2002, in: UKIE (2003a), S. 135 [Pocza, W.: Bewertung der ökonomischen Auswirkungen der für die Landwirtschaft Polens ausgehandelten Integrationskonditionen mit der EU, in: UKIE (2003a), S. 135]

Die obige Tabelle macht deutlich, dass mit der Einführung der in der EU geltenden Preise viele polnische Produzenten von einer hohen Einnahmesteigerung profitieren können. Beispielsweise erhalten Landwirte, die Zuckerrüben anbauen, nach dem EU-Beitritt Polens 183,5% des in Polen bis 01. Mai 2004 geltenden Preises. Lediglich die Produzenten von Getreide, Raps und Geflügel bekommen seit dem EU-Beitritt Polens weniger für ihre Produkte, als sie noch im Vorbeitrittspolen des Jahres 2002 bekamen.¹²¹² Das Preisniveau der sonstigen Produkte erfährt keine Änderung durch den EU-Beitritt Polens.

Schätzungen zufolge wird die Einführung des höheren Niveaus von Interventionspreisen einen großen Einfluss auf die allgemeine Einnahmesituation der polnischen Landwirtschaft haben. Dieser Einfluss wird sich in einer Einnahmesteigerung ausdrücken: Bei der Annahme der Produktionswerte des Jahres 2000 wird die jährliche Zunahme der Einnahmen insgesamt ca. 1 Mrd. Euro betragen.¹²¹³ Diese Schätzung gilt „für die ersten Jahre“ nach dem Beitritt und saldiert die durch die niedrigeren EU-Preise in manchen Sektoren der polnischen Landwirtschaft entstandenen Verluste mit den zumeist positiven Einnahmeentwicklungen der übrigen Landwirtschaftsbereiche.

Trotz des sich im Rahmen der WTO-Verhandlungen abzeichnenden Liberalisierungstrends sei abschließend darauf hingewiesen, dass die EU sowohl im Import- als auch im Exportbereich des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelmarktes ein immer noch sehr hohes Maß an Marktregulierung betreibt. So profitiert Polen seit seinem EU-Beitritt zum einen von Exportsubventionen und zum anderen von der fast hermetischen Sperrung des EU-Marktes für ausländische Waren des Agrarsektors.¹²¹⁴ Solange dieser Zustand noch herrscht, kann Polen besonders profitieren. Von Exportsubventionen ist beispielsweise zu erwarten, dass sie die Wettbewerbsposition polnischer Exporteure auf ausländischen Märkten gegenüber ihren EU-

¹²¹² Vor allem diese Sektoren der polnischen Landwirtschaft sind nach dem Beitritt auf den Erhalt von Unterstützung in Form von Direktzahlungen angewiesen.

¹²¹³ Vgl. Poczta, W.: Szacunki wpływu różnych scenariuszy negocjacyjnych w zakresie płatności bezpośrednich na sytuację rolnictwa polskiego w warunkach integracji z UE, in: Zietara, W.: Szacunek skutków wdrożenia różnych scenariuszy integracji z UE w rolnictwie polskim po akcesji [Poczta, W.: Schätzungen des Einflusses verschiedener Verhandlungsergebnisse im Bereich „Direktzahlungen“ auf die Integrationsfähigkeit der polnischen Landwirtschaft in die EU, in: Zietara, W.: Schätzung der Auswirkungen der Implementierung verschiedener Integrationsszenarios mit der EU auf die polnische Landwirtschaft nach dem EU-Beitritt Polens], Warszawa, September 2002, in: Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 123

¹²¹⁴ Ausführlich zu den Marktinterventionsmechanismen der GAP siehe Kap. 2.3 dieser Arbeit.

Kollegen verbessern werden. Vor allem auf östlichen Märkten für Rindfleisch werden die Subventionen dieser Exporte polnischen Anbietern helfen, die durch die BSE-Krise der Jahre 1998-2000 verlorenen Marktanteile wiederzugewinnen.¹²¹⁵

Seit dem EU-Beitritt befindet sich Polen unter dem Importschutzmantel der EU, dessen System aus Zöllen und Kontingenten nur einen sehr begrenzten Import von Agrarprodukten erlaubt. Dies ist beispielsweise an dem sehr geringen Anteil von importierten Produkten an der gesamten Lebensmittelkonsumtion in der EU besonders gut erkennbar. Die folgende Tabelle schildert diesen Umstand im Vergleich zu den OECD-Ländern.

Tab. 22: Prozentualer Anteil importierter Waren in der Konsumtion ausgewählter Agrarprodukte in der EU und in den OECD-Ländern (gesamt)

Land/Produkt	Gerste	Zucker	Butter	Käse	Pulvermilch	Schweinefleisch	Geflügel
EU	3,2	13,5	5,3	11,9	6,7	0,4	3,6
OECD-Länder	18,2	28,8	18,9	18,0	48,7	7,2	10,5

Quelle: Agricultural Policy in OECD countries, OECD 2000, in: UKIE (2003a), S. 127

Aus der obigen Tabelle ist der sehr geringe Anteil importierter Waren am Lebensmittelkonsum der EU erkennbar. Während in den OECD-Ländern 48,7% der konsumierten Pulvermilch importiert wird, beträgt dieser Anteil in der EU lediglich 6,7%. In der längerfristigen Sicht ist mit einer Liberalisierung des Marktes und damit mit der Aufgabe marktverzerrender Instrumente wie Exportsubventionen oder Importbegrenzungen in Form von überhöhten Zöllen zu rechnen. Damit wird die Konkurrenz aus den Drittstaaten zunehmend wachsen. Es ist anzunehmen, dass Polen als EU-Mitglied auf die Zukunft der Liberalisierung des Handels viel besser vorbereitet ist, als es außerhalb der EU gewesen wäre.

7.1.2.2 Schrankenloser Zugang zum EU-Markt

Wie im Kap. 5.4.2 dargelegt, schlossen die Bestimmungen des Europa-Abkommens zur graduellen Liberalisierung des Handels zwischen Polen und der EU den Agrarsektor nur bedingt und lediglich sektoral ein. Somit erfüllte der durch Zölle, Schutzklauseln und Kontingente kontrollierte Handelsaustausch nicht die Definition eines freien und den Gesetzen des Angebots und der Nachfrage folgenden Handels.

¹²¹⁵ Vgl. UKIE (2003a), S. 127

Eine weitere positive Implikation des EU-Beitritts ist die Tatsache, dass Polen ein vollwertiges Mitglied des Europäischen Binnenmarktes geworden ist. Die bis dato bekannten Handelsschranken wurden ab dem 01.05.2004 aufgehoben. Polnische Waren und Dienstleistungen können somit - sofern sie die EU-Normen und Standards¹²¹⁶ erfüllen – ohne Beschränkungen in Märkte anderer Mitgliedstaaten exportiert werden. Zusammen mit den neben Polen der EU beigetretenen MOEL öffnen somit 24 Länder mit einer Gesamteinwohnerzahl von 420 Millionen ihre Pforten für das polnische Angebot aus allen Bereichen der Wirtschaft und somit auch aus dem Agrarsektor.

Dabei ist besonders in den ehemaligen Mitgliedstaaten der EU-15 (380 Millionen Einwohner) die Kaufkraft um ein vielfaches höher als in MOE. Wenn man bedenkt, dass Polen selbst einen Markt von 40 Millionen Menschen mit niedriger Kaufkraft repräsentiert, ist der Zugewinn durch den EU-Beitritt verhältnismäßig groß.

Seit dem EU-Beitritt profitieren die polnischen Exporteure von denselben Subventionsinstrumenten wie die Agrarproduzenten in der EU-15. Die Subventionierung des Exports wird die polnische Handelspalette insbesondere auf Drittmärkten außerhalb der EU deutlich verbessern.¹²¹⁷

Naturgemäß hat die beidseitige Öffnung der Märkte auch zur Folge, dass auch der Import ausländischer Agrarprodukte in Polen zunehmen wird. Analysen und Schätzungen zufolge wird allerdings mit einem bedeutend größeren Anstieg der Exporte als der Importe gerechnet, was zum einen auf verbesserte Marketing- und Vermarktungsmethoden polnischer Firmen und zum anderen auf die Tatsache zurückgeführt wird, dass sich der für polnische Exporte öffnende EU-Markt zehn mal größer ist, als der Markt, der Polen für die Importe von EU-Produkten öffnet.¹²¹⁸ Somit zeichnet sich eine tendenziell positive Aussicht für den Ausgleich des seit Jahren negativen Saldos der polnischen Handelsbilanz¹²¹⁹ mit Produkten aus dem Nahrungsmittel- und Landwirtschaftssektor ab.

¹²¹⁶ Dazu zählen beispielsweise sanitäre, veterinäre, phyto-sanitäre Standards aber auch Normen für die Tierhaltung oder für den Konsumenten- und Umweltschutz

¹²¹⁷ Vgl. UKIE (2003c), S. 56

¹²¹⁸ Vgl. Rowiński (2003), S. 10f

¹²¹⁹ Für detaillierte Zahlen siehe Główny Urząd Statystyczny (GUS) [Hauptamt für Statistik GUS], verschiedene Jahrgänge der Statistischen Jahrbücher für Polen

Diese Chancen des uneingeschränkten Zugangs polnischer Agrarprodukte zu ausländischen Märkten müssen durch ein effektiv und effizient arbeitendes Qualitätskontroll- und Standardisierungssystem in Polen gesichert werden. Das Fehlen solcher Systeme hatte in den neunziger Jahren dazu geführt, dass der Zugang polnischer Waren zu Auslandsmärkten erschwert wurde, womit die Polen im Rahmen des Europa-Abkommens zugestandenen Konzessionen nicht voll ausgenutzt werden konnten.¹²²⁰

Es ist in diesem Zusammenhang anzunehmen, dass in kurzfristiger Sicht die EU-Mitgliedschaft Polens eine viel länger dauernde markttechnische und institutionelle Anpassung (Änderung der Preise, Neue der Abnehmer und Märkte, Institutionen und zu beachtende Gesetze) für die polnischen Betriebe und Produzenten bedeuten wird als für ihre Kollegen (Konkurrenten) in der EU. In der Praxis kann das in der Zeit unmittelbar nach dem Beitritt schlechtere Ergebnisse¹²²¹ des Handelsaustausches mit Produkten aus dem Agrarsektor zwischen Polen und anderen Mitgliedsländern bedeuten, als es in der langen Sicht der Fall sein wird.¹²²²

In einer von der Europäischen Kommission durchgeführten Analyse verschiedener Szenarios der EU-Osterweiterung werden die positiven Wirkungen der Direktzahlungen auf die Einnahmesituation der Landwirtschaft in den MOEL bestätigt.¹²²³ Das Zusammenspiel der hier vorgestellten Vorteile und Implikationen des EU-Beitritts werden, so die Europäische Kommission, zum einen Produktionsrückgänge und Verluste verhindern und zum anderen die Herstellung der meisten landwirtschaftlichen Produkte sowohl qualitativ und quantitativ fördern.¹²²⁴ Dies soll unter anderem durch ein stabiles Preisniveau und verstärkte Spezialisierung in der Produktion erreicht werden. Sehr positiv ist auch die Erkenntnis der Analyse, dass der EU-Beitritt für die meisten der MOEL und darunter auch für Polen auch ohne Direktzahlungen einen großen Nutzen in den meisten Sektoren der Landwirtschaft mit sich bringen wird.¹²²⁵

¹²²⁰ Vgl. dazu: Bylicki, L.: Pomoc zagraniczna w integracji polskiego rolnictwa z Unia Europejska, Toruń 1997, S. 61

¹²²¹ Was nicht schlechte Ergebnisse bedeutet...

¹²²² Vgl. Guba/ Piskorz (2002), S. 45

¹²²³ Vgl. EC (2002b)

¹²²⁴ Diese Prognose gilt für die meisten der landwirtschaftlichen Produktionssektoren. Eine Ausnahme bildet hier z.B. die Produktion von Schweinefleisch. Dieser Markt würde aufgrund des EU-Beitritts Polens zum einen durch höhere Futterpreise und niedrigere Erzeugerpreise für Schweinefleisch in der EU Nachteile erleiden. Vgl. EC (2002b), S. 23ff

¹²²⁵ Vgl. EC (2002b) Executive Summary, S. 11 sowie S. 30ff

7.1.2.3 Quantitativ-monetäre Schätzung des Nutzens

In der folgenden Tabelle wurde der Nutzen dargestellt, der aus der EU-Mitgliedschaft Polens für den Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor Polens in den Jahren 2004-2013 potenziell erwartet wird. Im Teil I der Tabelle wird der TransfERNutzen geschätzt. Dieser setzt sich zusammen aus 1) den Finanztransfers der EU (Direktzahlungen, Marktinterventionen und Transfers aus den Strukturfonds), 2) den obligatorischen Zuzahlungen aus dem Nationalbudget Polens (Zuzahlungen zu den Strukturprogrammen sowie Aufstockung der Direktzahlungen in 2004-2006) und 3) aus der nicht obligatorischen Aufstockung der Direktzahlungen aus dem Nationalbudget Polens. Der II Teil der Tabelle quantifiziert den „Sonstigen Nutzen“, der aus der Möglichkeit der Exporterhöhung sowie aus dem Anstieg der Preise, die den Landwirten für ihre Produkte gezahlt werden, entsteht.

Aus der Tabelle werden folgende Tatsachen ersichtlich:

1. In den ersten 10 Jahren der Mitgliedschaft werden in den Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor Polens (Landwirte, Betriebe im Nahrungsmittelsektor, und lokale Selbstverwaltungen) mehr als 42 Mrd. Euro fließen. Sollte Polen die Möglichkeit der Aufstockung der Direktzahlungen in der gesamten Dekade maximal nutzen, wird diese Quote auf 48 Mrd. Euro anwachsen. Davon werden 38 Mrd. Euro alleine aus den EU-Budgets fließen. Die von der EU stammenden Transfers, besonders ab 2007, sind um ein vielfaches höher, als Polen als Nicht-EU-Mitglied jemals imstande war, aus den Nationalbudgets für seine Landwirtschaft auszugeben.
2. Die Transferquote ist somit ausreichend groß, um nicht nur für eine deutliche Verbesserung der Einnahmesituation der Landwirte und Unternehmen zu sorgen, sondern auch um die strukturellen Umwandlungs- und Modernisierungsprozesse der polnischen Landwirtschaft und ländlicher Gebiete in Polen deutlich voranzubringen.
3. Die Position „Sonstiger Nutzen“ gibt Aufschluss darüber, dass sowohl aufgrund des in der EU geltenden höheren Niveaus der Output-Preise, als auch aufgrund der sich potenziell für den polnischen Agrarsektor bietenden Möglichkeiten zur Exportexpansion ein Nutzen in der Höhe von ca. 17 Mrd. Euro zu erwarten ist.

Tab. 23: Polnischer Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor. Potenzielle Transfers der Jahre 2004-2013 und andere quantifizierbare Nutzen (Mio.€)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
I. Transfers gesamt (1 + 2 + 3)	2 525 445	3 399 221	3 879 126	4 281 582	4 805 379	5 346 177	5 727 974	5 841 975	5 960 974	6 086 975	47 854 828
Darin enthalten: Direktzahlungen	1 411 445	1 555 221	1 738 126	1 909 582	2 182 379	2 455 177	2 727 974	2 727 975	2 727 974	2 727 975	22 163 831
1. EU-Finanzmittel gesamt	1 810 397	2 538 237	2 907 660	3 104 190	3 583 987	4 077 785	4 441 582	4 809 380	5 181 177	5 558 975	38 013 371
Davon: 1.a Direktzahlungen	867 397	964 237	1 085 660	1 091 190	1 363 987	1 636 785	1 909 582	2 182 380	2 455 177	2 727 975	16 284 371
1.b Marktinterventionen	130 000	343 000	367 000	381 000	389 000	397 000	405 000	413 000	421 000	430 000	3 676 000
1.c Strukturfonds	813 000	1 231 000	1 455 000	1 632 000	1 831 000	2 044 000	2 127 000	2 214 000	2 305 000	2 401 000	18 053 000
2. PL-Pflicht-Zuzahlung gesamt	227 458	316 657	356 437	359 000	403 000	450 000	468 000	487 000	507 000	528 000	4 102 551
Davon: 2.a Direktzahlungen	56 458	46 657	37 437								140 551
2.b Strukturfonds (1)	171 000	270 000	319 000	359 000	403 000	450 000	468 000	487 000	507 000	528 000	3 962 000
Gesamt 1 + 2	2 037 855	2 854 894	3 264 097	3 463 190	3 986 987	4 527 785	4 909 582	5 296 380	5 688 177	6 086 975	42 115 922
3. PL-Zuzahlung (freiwillig) gesamt	487 590	544 327	615 029	818 392	818 392	818 392	818 392	545 595	272 797		5 738 909
II. Sonstiger Nutzen Gesamt	1 170 000	1 385 000	1 500 000	1 615 000	1 730 000	1 845 000	1 961 000	2 077 000	2 093 000	2 109 000	17 485 000
<i>1.Exportanstieg</i>	200 000	400 000	500 000	600 000	700 000	800 000	900 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	7 100 000
<i>2. Anstieg der Erzeugerpreise</i>	970 000	985 000	1 000 000	1 015 000	1 030 000	1 045 000	1 061 000	1 077 000	1 093 000	1 109 000	10 385 000
Finanzieller Nutzen Gesamt	3 695 445	4 784 221	5 379 126	5 896 582	6 535 379	7 191 177	7 688 974	7 918 975	8 053 974	8 195 975	65 339 828

Quelle: Wstępna informacja o wynikach negocjacji akcesyjnych w obszarze „Rolnictwo” [Vorläufige Information über die Ergebnisse der Verhandlungen im Kapitel „Landwirtschaft“], SAEPR, 6. Februar 2003; Schätzungen von Samecki, P.; Schätzungen von Rowiński, J., in: Rowiński (2004), S. 22

7.1.3 Integrationskosten im Landwirtschaftssektor

Das Ziel dieses Kapitels ist es, einen Überblick über die Kosten zu geben, die sich für Polen und seine Landwirtschaft aus der vollständigen EU-Integration (EU-Beitritt und vollständige Übernahme des *acquis* im Bereich Landwirtschaft) ergeben haben und noch ergeben werden. Es sei schon im Voraus darauf hingewiesen, dass es fast gänzlich unmöglich ist, die reinen Beitrittskosten (Kosten der Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft und somit die Aufwendungen für die vollständige Übernahme des *acquis* im Bereich Landwirtschaft) von den beitriffsunabhängigen allgemeinen Modernisierungskosten des Agrarsektors zu trennen. Besonders in der Landwirtschaft, wo die Übernahme des *acquis* Investitionen in die Verbesserung sanitärer, veterinärer und phyto-sanitärer Normen sowie in den Umweltschutz in der landwirtschaftlichen Produktion impliziert, ist es schwierig, diese Maßnahmen als reine Kosten der Beitrittsvorbereitung anzusehen, weil anzunehmen ist, dass Polen auch ohne eine Mitgliedschaft in der EU Investitionen in die Gesundheit von Mensch und Tier wie auch in den Schutz der Umwelt angestrebt und durchgesetzt hätte. Auch wenn dieses Kapitel Kostenschätzungen anbringen wird, die als Kosten für die „Europäische Integration“ Polens angesehen und definiert werden, darf ihre Interpretation durch den Leser nicht ohne Beachtung der gerade dargestellten Problematik durchgeführt werden.

Für eine bessere Übersicht über die Integrationskosten Polens in die EU werden zunächst Kostenarten unterschieden, die bei Anpassungsleistungen im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor angefallen sind. Danach wird die Struktur und die Höhe der Kosten untersucht, wobei sowohl die Anpassungsleistungen auf der Ebene der Landwirtschaftsbetriebe, als auch die Angleichungskosten der Weiterverarbeitungsindustrie untersucht werden. Für jeden untersuchten Landwirtschaftssektor werden auch die negativen Implikationen der Übergangsperioden diskutiert.

7.1.3.1 Einleitender Überblick über die Kostenarten

Die Integration polnischer Landwirtschaft in die EU ist mit verschiedenen Arten von Kosten verbunden.¹²²⁶ Es handelt sich hier um Investitionen, die mit der Vorbereitung des Sektors auf die Teilnahme am Gemeinsamen Markt der EU zu tun haben, also Investitionen, die zum Ziel haben, die von der EU vorgegebenen Normen und Standards in allen Unterbereichen der

¹²²⁶ Vgl. dazu: UKIE (2003a), S. 131ff

Landwirtschaft zu erreichen (**Anpassungskosten**). Neben der Umsetzung von Vorschriften handelt es sich hier somit auch um die Steigerung der Qualität und der Ertragsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion bei gleichzeitiger Beachtung von Umweltbelangen.

Damit im Zusammenhang stehen bedeutende **Transaktionskosten**. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Gelder, die für professionelle Beratungs- und Informationsleistungen und damit für die richtige Vorbereitung des Landwirts auf die von ihm notwendigerweise zu tätigen Investitionen veranschlagt werden. Allerdings werden diese Kosten zumeist nicht von den Landwirten selbst, sondern durch die Budgets der EU und Polens getragen und haben somit keinen negativen Einfluss auf die Einkommenssituation der Landwirtschaftsbetriebe. Ein Teil von diesen Kosten wird zudem vom Budget des Sektoralen Operationsplan (SPO) getragen.

Ferner darf bei der Kostenanalyse nicht außer Acht gelassen werden, dass es im Zusammenhang mit der voranschreitenden Integration Polens in die EU zu einem graduellen Anstieg der Produktionskosten in der Landwirtschaft kommt. In den Vorbeitrittsjahren konnte genau dieser Effekt – **Anstieg der Input-Preise**¹²²⁷ – beobachtet werden.¹²²⁸ Für die Zeit nach dem EU-Beitritt Polens wird mittelfristig mit einer Steigerung der Produktionsmittel von 10-15% gerechnet.¹²²⁹ Bei der Betrachtung der Einnahmesteigerung, die den Landwirten aufgrund höherer Abnahmepreise (Output-Preise) in der EU entsteht¹²³⁰, muss dieser Effekt berücksichtigt und als nutzenmindernd eingerechnet werden.

Nach dem EU-Beitritt hängen Kostensteigerungen in der landwirtschaftlichen Produktion sowie Veränderungen der Einnahmensituation der Landwirte auch stark mit den Polen gewährten Produktionsquoten zusammen. In manchen Sektoren (z.B. Milchproduktion) implizieren sie eine Produktionsdrosselung¹²³¹ und damit Begrenzung der bisher gekannten

¹²²⁷ Gemeint ist hier der Preisanstieg für Produktionsmittel wie Saatgut, Pflanzenschutzmittel, Dünger, Energie sowie der Anstieg von Kosten, die für Dienstleistungen, Hilfsarbeiter und für Pacht von Ackerland bezahlt werden müssen, vgl. ebenda.

¹²²⁸ Vgl. dazu Ministerrat RP (2000), S. 71 sowie die dort zitierte Literatur

¹²²⁹ Vgl. dazu UKIE (2003a), S. 135

¹²³⁰ Vgl. dazu das Kap. 7.1.2.1.3 dieser Arbeit und dort die Tabellen 20 und 21 auf Seite 457.

¹²³¹ Dabei muss der Landwirt bei Nichtbeachtung der Produktionsquoten für Milch mit strengen Strafen rechnen. Nicht gar so streng gestaltet sich die Handhabung von anderen Produktionsquoten wie z.B. für Zucker, Kartoffelstärke, Trockenfutter, Tabak oder Tomaten zur Weiterverarbeitung. Hier darf der Betrieb über die Quote hinaus produzieren. Allerdings wird diese Produktion zumeist nicht durch Direktzahlungen subventioniert und/oder von Exportrestriktionen betroffen. Grundsätzlich muss also die Frage nach der Rentabilität der Produktion „über die Quote“ beantwortet werden. Vgl. dazu Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 107

Effekte der *Economies of Scale*. Erschwerend hinzu müssen die Kosten für den Erwerb individueller Milchquoten hinzugerechnet werden. Die Produktionsquoten können sich somit in manchen Sektoren einnahmемindernd auswirken und die im Kap. 7.1.2.1 beschriebene Verbesserung der Einnahmesituation der Landwirte schmälern. Die Stärke der nutzenmindernden Wirkung der Produktionsquoten kann allerdings zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer abgeschätzt werden.¹²³²

Angesichts steigender Auflagen und Ausgaben, die erst zu einem späteren Zeitpunkt durch potenziell zunehmende Einnahmen (höheres Output-Preis-Niveau in der EU) ausgeglichen werden können, ist anzunehmen, dass sich die ohnehin schon schwierige finanzielle Lage vieler Betriebe in der Zeit direkt nach dem Beitritt erst einmal zuspitzen wird. In der härtesten Lage befinden sich dabei landwirtschaftliche Sektoren, bei denen dem Kostenanstieg keine Einnahmesteigerung gegenüber stehen wird, da die dazugehörigen EU-Preise, die nach dem EU-Beitritt auch für Polen gelten, unter dem polnischen Vorbeitrittsniveau liegen. Das ist z.B. in der Produktion von Weizen, Raps und Geflügelfleisch der Fall, wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich ist.

Tab.24: Prozentuelle Änderung der Einnahmen aus dem Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten nach der Einführung von EU-Abnahmepreisen in Polen

Produkt	Einnahmewert in Prozent aus dem Verkauf landw. Produkte zu EU-Preisen im Vergleich zu polnischen Preisen (=100%)
Getreide	93,2
Kartoffeln	106,1
Zuckerrüben	183,5
Raps	91,3
Vieh	156,9
Schweine	106
Geflügel	65,7
Milch	147,4
Andere	100

Quelle: Poczta, W.: Ocena ekonomicznych skutków warunków integracji Polski z UE dla sektora rolnego [Bewertung ökonomischer Wirkungen der Konditionen der EU-Integration Polens für den Agrarsektor], Warschau 2002, in: UKIE (2003a), S. 135

¹²³² Ausführlich zu den Wirkungen der Produktionsquoten vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 107ff

Wie aus der obigen Tabelle zu ersehen ist, hat die Einführung der EU-Abnahmepreise ab dem Tage des EU-Beitritts Polens zur Folge, dass die Landwirtschaftsbetriebe, die mit der Produktion der fett markierten Produkte zutun haben, mit einem plötzlichen **Abfall der Output-Preise** zu kämpfen haben. Besonders diese Sektoren der Landwirtschaft werden auf den Empfang von Direktzahlungen angewiesen sein, um die Einnahmeverluste auszugleichen. Angesichts des oben prognostizierten mittelfristigen Anstiegs der Input-Preise kann für die hier besprochenen Produktionsbereiche (Raps, Getreide, Geflügel) von einer mitgliedschaftsbedingter Konvergenz der Preise für Produktionsmittel einerseits und der Abnahmepreise andererseits gesprochen werden.¹²³³

Zudem ist in Polen eine teilweise Abwälzung der steigenden Produktionskosten für Lebensmittel auf Konsumenten beobachtbar. Am stärksten steigen Preise für Milch, Kalbfleisch sowie einige Getreidearten. Dagegen ist ein Preisverfall für Produkte aus Geflügelfleisch beobachtbar. Schätzungen zufolge, wird der von polnischen Konsumenten zu bewältigende Gesamtanstieg für Lebensmittelausgaben allerdings nicht mehr als 1,4% betragen.¹²³⁴

Aus der laufenden Restrukturierung (Anpassung) der polnischen Landwirtschaft resultieren *ferner* soziale **Kosten**. Diese fallen vor allem aufgrund der Liquidierung von Betrieben aus dem Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor an, die nicht fähig sind EU-Standards in der Produktion umzusetzen.

Vor allem fallen Sozialkosten im Fleisch- und Milchsektor an. Beispielsweise bewirkte die Einführung von EU-Standards für Rohmilch, dass im Verlaufe der neunziger Jahre mehr als 60% der Rohmilch liefernden Landwirte ihre Tätigkeit aufgeben mussten. Die Gründe für die Geschäftsaufgabe sind rein ökonomischer Natur und basieren auf der Tatsache, dass angesichts der (zu) hohen Anzahl an Rohmilchlieferanten die verkaufte Rohmilchmenge pro Lieferant (Landwirt) nicht die hohen Installationskosten von Anlagen für die Produktion nach

¹²³³ Vgl. dazu Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) [Foundation of Assistance Programmes for Agriculture]: Polski sektor rolno-żywnościowy. Skutki integracji z UE na tle koniecznych dostosowań. Wydanie I, Warszawa 2000, S. 7 [i.F.z.a: FAPA (2000)]

¹²³⁴ Vgl. dazu ebenda

EU-Standards rechtfertigt. Es handelt sich hier somit um einen Verdrängungsprozess kleiner Produzenten durch große Betriebe, in denen die produzierte und verkaufte Milchmenge die Modernisierungsinvestitionen aus ökonomischer Sicht fundiert.

Bis 2005 wird in diesem Zusammenhang mit einer zusätzlichen Reduktion der Anzahl der Rohmilchlieferanten um zusätzliche 50% gerechnet¹²³⁵, was auch darauf zurückzuführen sein wird, dass die Molkereien denjenigen Lieferanten den Vorzug lassen werden, die imstande sein werden, Milch der sog. Extraklasse (EU-konform) zu liefern.¹²³⁶ Es wird erwartet, dass dieser Ausleseprozess bis 2005 andauern wird: Erst wenn die durchschnittliche tägliche Rohmilchliefersmenge pro Landwirt (Betrieb) auf über 100 Liter ansteigt, wird die Rohmilchproduktion nach EU-Vorgaben lohnenswert.¹²³⁷ Ähnliche Restrukturierungseffekte sind im Fleischsektor zu beobachten, was Gegenstand späterer Ausführungen sein wird.

7.1.3.2 Kostenträger und Höhe der anfallenden Aufwendungen

In einer im Jahre 2000 für den polnischen Ministerrat durchgeführten Analyse wurden die Kosten der Modernisierung des gesamten polnischen Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors sowie seiner Anpassung an EU-Standards im Vorbeitrittszeitraum 1999-2004 auf insgesamt ca. 6 Milliarden Euro geschätzt.¹²³⁸ Drei Jahre später (unmittelbar vor dem EU-Beitritt Polens) schätzte das Warschauer Forschungsinstitut für die Ökonomik der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie (IERiGZ) die Gesamtkosten der Anpassung des Sektors bis zum Auslaufen der Übergangsperioden im Jahre 2009 auf rund 9,5 Milliarden Euro.¹²³⁹

¹²³⁵ Anfang der 90er wurde in etwa 1,3 Millionen Landwirtschaftsbetrieben die Zucht von Milchkühen betrieben. Ende der neunziger Jahre waren es nur noch 500 Tausend Betriebe und im Jahre 2001 betrug die Anzahl der Rohmilchlieferanten nur noch 400 Tausend. Für 2005 wird mit nur noch 200 Tausend übrig gebliebener Lieferanten gerechnet, Przepióra, A./Krajewski, K./Pietrzak, M.: Rynek mleka i produktów mlecznych, in: Majewski, G.D.: Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych, Warszawa, 2000, S. 454 sowie Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 38

¹²³⁶ Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 37

¹²³⁷ Vgl. ebenda

¹²³⁸ Vgl. Ministerrat RP (2000), S. 70ff

¹²³⁹ Vgl. Rowiński (2003), S. 23 sowie das Unterkapitel 7.1.3.2.2 dieser Arbeit.

7.1.3.2.1 Kosten in landwirtschaftlichen Betrieben

7.1.3.2.1.1 Kosten in Landwirtschaftsbetrieben mit tierischer Produktion

Die zwei schwerwiegendsten und gleichzeitig wichtigsten Investitionskategorien im Hinblick auf die vollständige Umsetzung des *acquis* im Agrarsektor sind zum einen mit Anpassungen im landwirtschaftlichen Umweltschutz und zum anderen mit der Umsetzung der in der EU gültigen Milchstandards verbunden. Hinzu kommen Investitionen in die Modernisierung der Kuh- und Schweinehaltung, die für die „Fleischbauern“ (Landwirtschaftsbetriebe mit Zucht von Nutztieren zu Schlachtzwecken) allerdings nicht so gravierende finanzielle Folgen haben, wie es bei der Erreichung der strengen qualitativ-sanitären Vorschriften in der Rohmilchproduktion für die „Milchbauern“ (Landwirtschaftsbetriebe mit Zucht von Milchkühen) der Fall ist.

Während Betriebe mit pflanzlicher Produktion minimale Investitionen vornehmen müssen, konzentriert sich das Gros der Anpassungskosten somit auf Betriebe mit tierischer Produktion (Milch- und Fleischproduktion). Angesichts der mangelnden Ausstattung an im Lichte der EU-Integration unentbehrlichen Installationen für den Umweltschutz müssen hier sowohl von Fleisch- als auch von Milchbauern tief greifende pro-ökologische Anpassungen (u.a. Bau von Anlagen zur Lagerung von Dung und flüssiger organischer Exkrememente) vorgenommen werden. Diese Kosten dafür werden auf zwischen 750- 4400 Euro pro Landwirtschaftsbetrieb geschätzt.¹²⁴⁰ Bei den Fleischbauern fallen ferner Investitionskosten für die Modernisierung der Schweinehaltung an. Im Gegensatz zu den Milchbauern sind Fleischbauer von der Erfüllung der strengen EU-Richtlinien im qualitativ-sanitären Bereich „befreit“, da diese Normen zumeist erst später in dem Fleischproduktionsprozess – ab der Schlachtung und Weiterverarbeitung des Fleisches – eingehalten werden müssen.

Die meisten Investitionen auf der Ebene der Landwirtschaftsbetriebe müssen somit bei der Erreichung der strengen qualitativen und veterinär-sanitären EU-Standards in der Rohmilchproduktion getätigt werden. In diesem Rahmen müssen die Milchbauer die

¹²⁴⁰ Vgl. Józwiak, W.: Ocena propozycji Komisji Europejskiej UE dotycząca corocznego wsparcia gospodarstw niskotowarowych z uwzględnieniem realnych możliwości przygotowania planów biznesowych oraz absorpcji uzyskanych środków, Warszawa, 2002, in: UKIE (2003a), S. 132

Viehhaltung per se modernisieren und anpassen. Wie noch weiter unten dargestellt werden wird, stellen die Investitionen der Landwirtschaftsbetriebe bezogen auf die Anpassung des gesamten Milchproduktionssektors den größten prozentuellen Kostenanteil dar.¹²⁴¹

Die Anpassung des Milchsektors ist insofern besonders schwierig und kostenträchtig, als dass die gesamte Produktions- und Handelskette für Milch und Milchprodukte nach EU-Vorgaben im qualitativ-sanitären Bereich modernisiert werden muss.¹²⁴² Die qualitativ-sanitären Normen betreffen somit – im Gegensatz zum Fleischsektor – nicht nur die Weiterverarbeitung und das Finalprodukt, sondern vielmehr alle Etappen des Produktionszyklus, angefangen bei der Abnahme der Rohmilch beim Milchbauer über ihre Lagerung und Weiterverarbeitung bis zum Moment ihrer Einführung in den Verkauf. Folglich müssen nicht nur Anlagen zum Umweltschutz installiert und die Produktion in den Molkereien modernisiert, sondern auch das gesamte Abnahme-, Lagerungs- und Transportsystem für Milch nach EU-Vorgaben umstrukturiert werden.¹²⁴³ Angesichts der großen Anzahl kleiner Milchlieferanten (Herde kleiner 5 Milchkühe), für die sich die Modernisierungsinvestition aus ökonomischen Gründen nicht lohnt, erscheint dieser Prozess umso schwieriger.

In seiner Strategie für die Entwicklung des Milchsektors hat das polnische Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die Kosten der Anpassung von Landwirtschaftsbetrieben mit Viehhaltung zu Milchproduktionszwecken für den Zeitraum 2000-2004 auf insgesamt 3,1 Mrd. Euro geschätzt.¹²⁴⁴ Diese Schätzung wurde im Jahr 2000 in dem Bericht des Ministerrates über die Nutzen und die Kosten der Integration Polens mit der EU mit einer für den gleichen Zeitraum ermittelten Gesamtsumme von 3,25 Milliarden Euro bestätigt.¹²⁴⁵

Die Problematik der Anpassung (nicht nur) im Milchbereich ergab sich aus der Tatsache, dass das Gros der Landwirtschaftsbetriebe nicht über die für die Investitionen nötigen Finanzmittel verfügte. Beispielsweise investierten in den Jahren 1996-1998 lediglich 8 Tausend größere

¹²⁴¹ Vgl. Tabelle 24 auf S. 479 dieser Arbeit.

¹²⁴² Vgl. Richtlinie 46/92 des Rates.

¹²⁴³ Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 37 und 126

¹²⁴⁴ Vgl. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Strategia rozwoju polskiego sektora mleczarskiego, [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: Entwicklungsstrategie für den polnischen Milchsektor], Warschau, November 1999 [i.F.z.a: MLL (1999)]

¹²⁴⁵ Vgl. Ministerrat RP (2000), S. 70

Betriebe in die Rohmilchproduktion und die gesamte Investitionssumme betrug durchschnittlich 14 Tausend Euro. Es wurde lediglich in die unentbehrlichen Anlagen und Maschinen investiert.¹²⁴⁶

Weiter oben wurde bereits auf den in Polen in diesem Zusammenhang aktuell beobachtbaren Trend zur Marktverdrängung kleiner Betriebe hingewiesen, in denen die Modernisierung nach EU-Vorgaben aus ökonomisch-finanziellen Gründen nicht durchführbar ist. Im Lichte dieser Entwicklung wird prognostiziert, dass lediglich größere und ausschließlich auf Milchproduktion ausgerichtete (spezialisierte) Betriebe eine Überlebenschance auf dem EU-genormten Rohmilchmarkt haben werden.¹²⁴⁷ Vor allem kleine Landwirtschaftsbetriebe (weniger als 5 Milchkühe im Stall) werden die Anpassungen nach EU-Maß aus rein ökonomischen Gründen nicht vornehmen (können) und somit die kommerzielle Milchproduktion nach und nach aufgeben (müssen), da sie von Molkereien als Lieferanten nicht mehr berücksichtigt werden.¹²⁴⁸ Ihr subsistenzialer Charakter wird dadurch verstärkt werden. Eine sowohl qualitative als auch quantitativ-monetäre Übersicht über die gerade beschriebenen Anpassungskosten für Landwirtschaftsbetriebe (reine Milch- oder Fleischproduktion sowie auch Mischproduktion) liefert die folgende Abbildung:

Abb. 22: Anpassungsinvestitionen in Landwirtschaftsbetrieben (tierische Produktion)

<p>1. <u>Anpassungen im Umweltschutz</u></p> <ul style="list-style-type: none">-Bau von Anlagen zur Lagerung von Dung und flüssiger organischer Exkremente: 1500 Euro (Mistlagerung) plus 2000-4000 Euro für den Bau eines Exkrementebehälters (in Abhängigkeit von der Größe der Nutztierherde) <p>2. <u>Anpassungen in der Produktion von Milch</u></p> <ul style="list-style-type: none">-Anpassung des Melksystems sowie der Räume für Milchlagerung (500 Euro pro Milchkuh in der Herde)-Anpassung der Kühltechnik sowie der dafür vorgesehenen Räume (250 Euro pro Milchkuh in der Herde) <p>3. <u>Anpassungen in der Schweinehaltung</u></p> <ul style="list-style-type: none">-Investition in den biologischen Fortschritt und in die Verbesserung der genetischen Qualität (43 Euro pro Jahr pro Mutterschwein)-Anpassung des Fütterungssystems (50 Euro pro Mutterschwein – Amortisation: 4% p.a.)-Verbesserung der Haltungskonditionen (z.B. Mindestgröße von Ställen, Ventilation, Beleuchtung) (50 Euro pro Mutterschwein – Amortisation: 4% p.a.)

Quelle: veränderte Darstellung des Verfassers nach UKIE (2003a), S. 133

¹²⁴⁶ Vgl. Ministerrat RP (2000), S. 71

¹²⁴⁷ Vgl. Krzyżanowska, Z.: Analiza skutków Agencji 2000 na rynku mleka w Polsce, FAPA 2000, in: UKIE (2003a), S. 134

¹²⁴⁸ Vg. ebenda

Aus der obigen Tabelle ergibt sich, dass ein Mischbetrieb mit 10 Kühen und 10 Schweinen eine Anpassungsinvestition von ca. 13 500 Euro vornehmen muss, wobei im Bereich der Investitionen zur Schweinehaltung mit einer Amortisation der Investitionen von 4% p.a. zu rechnen ist.

7.1.3.2.1.2 Kosten in Landwirtschaftsbetrieben mit Geflügelzucht

Ähnlich wie in Betrieben mit tierischer Produktion müssen auch Landwirte, die Geflügelzucht betreiben, Anpassungen an die Richtlinien des *acquis* in diesem Bereich vornehmen. Hier definieren die EU-Vorschriften die Zuchtbedingungen für Legehennen (z.B. Konstruktion und Größe der Käfige und Legebatterien).¹²⁴⁹ Vergleichbar mit den finanziellen Schwierigkeiten der Milch- oder Fleischbauern bei der Angleichung an EU-Vorgaben sind auch die Probleme der Geflügelzucht betreibender Landwirte. Nachdem die Anpassungsprogramme nicht rechtzeitig bis zum EU-Beitritt Polens abgeschlossen werden konnten, müssen die ausstehenden Maßnahmen bis zum Ablauf von Übergangsperioden vollzogen werden.¹²⁵⁰

Nach der die Aufwendungen der Landwirtschaftsbetriebe fokussierten Darstellung, soll nun der Blick der Kostenanalyse auf die zu den besprochenen Industrien des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors zugehörigen Weiterverarbeitungsbetriebe ausgeweitet werden.

7.1.3.2.2 Kosten in den Industrien des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors

7.1.3.2.2.1 Kosten in der Fleischindustrie

Bei der Betrachtung der *gesamten* Fleischindustrie (Landwirtschaftsbetriebe, Schlachthöfe und Weiterverarbeitungsbetriebe) wird deutlich, dass die Anpassung dieses Sektors der Landwirtschaft weniger Probleme bereitet, als die der Milchindustrie. Ausschlaggebend dafür ist vor allem die bereits weiter oben dargestellte Tatsache, dass die strengen sanitären Normen erst ab der Schlachtung und Weiterverarbeitung des Fleisches gelten, womit die Fleischbauern „lediglich“ zu den in der Abb. 22 dargestellten Anpassungen im Umweltbereich und in der Nutztierhaltung verpflichtet sind.

¹²⁴⁹ Vgl. Die dazugehörigen EU-Richtlinien und Verordnungen werden im Kap. 6.3.3.3 dieser Arbeit beschrieben.

¹²⁵⁰ Zu den Übergangsperioden in der Geflügelzucht vgl. Kap. 6.23.3.3 dieser Arbeit.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung hat die Kosten für die Anpassung der gesamten Fleischindustrie an EU-Standards auf insgesamt 1 Mrd. Euro geschätzt. Da die rechtzeitige Beendigung der Modernisierungsprogramme in einer großen Zahl der Betriebe bis zum Beitrittsdatum aus finanziellen Gründen nicht möglich war, werden diese innerhalb der gewährten Übergangsperiode bis Ende 2006 fortgesetzt.¹²⁵¹

Um von der Übergangsperiode Gebrauch machen zu können, mussten die in Frage kommenden Betriebe einen detaillierten Plan vorlegen, in dem die Fortsetzung des Anpassungsprogramms bis zu seiner erfolgreichen Beendigung (tatsächliche Erreichung der angestrebten Standards) dargestellt wird. Dieser Plan musste durch die veterinäre Inspektion bestätigt und akzeptiert werden. Von den vor dem Beitritt Polens 3687 vorhandenen Betrieben reichten 260 einen Gesuch um die Aufnahme in die Regelung der Übergangsperiode ein.

Die größte Herausforderung im Rahmen der Anpassung an die EU-Vorgaben stellt für Weiterverarbeitungsbetriebe die Modernisierung der veralteten Baustrukturen, in denen die Produktion vorgenommen wird (veraltete Räume, Böden, Wände und Decken, Größe und Zahl von zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten), dar. Kleine Schlachthöfe haben zumeist mit der Abfallwirtschaft sowie mit einer unzureichenden Kühlkapazität und -fläche zu kämpfen.¹²⁵²

Soziale Kosten

Es war bereits vor dem Beitritt Polens zur EU offensichtlich, dass etwa 1400 aller auf industrieller Skala produzierenden Betriebe keine reelle Chance hatten – weder bis zum Beitrittsdatum noch bis zum Ablauf der Polen gewährten Übergangsperiode – die EU-Standards zu erfüllen und wettbewerbsfähig zu bleiben. Es stand somit schon im Vorfeld der EU-Mitgliedschaft Polens fest, dass diese Betriebe mit dem Tage des EU-Beitritts liquidiert werden müssten. Allerdings handelt es sich hierbei zumeist um kleine Schlachthöfe mit nur geringem Produktionspotential, womit die bei ihrer Schließung entstehenden Kosten (Produktionsverluste und soziale Kosten wegen der Freisetzung von Mitarbeitern) verhältnismäßig gering ausfallen.¹²⁵³

¹²⁵¹ Die Übergangsperioden im Fleischsektor werden im Kap. 6.3.3.3 dieser Arbeit besprochen.

¹²⁵² Vgl. Dugiel (2003), S. 51

¹²⁵³ Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 127

Allerdings muss zudem beachtet werden, dass die liquidierten Schlachthöfe zumeist von kleinen Landwirtschaftsbetrieben¹²⁵⁴ beliefert wurden, die dadurch gezwungen sind, ihre Schlachttierzucht aufzugeben. Die großen Schlachthöfe, die dem Ausleseprozess der Weiterverarbeitungsbetrieb Stand halten, sind nämlich nicht im Aufkauf von solch kleiner Anzahl von Tieren interessiert und ziehen es zumeist vor, von professionell arbeitenden Großbauern beliefert zu werden, die imstande sind, termingerecht Dutzende oder sogar ein paar Hundert Stück Vieh bzw. Mastschweine gleicher Qualität auszuliefern.

Der Trend zum Überleben einer kleineren Anzahl großer und nach EU-Standards arbeitender Schlachtbetriebe durch Verdrängung einer großen Anzahl kleinerer nicht EU-konformer Schlachthöfe hat insofern auch positive Effekte, als dass sich dadurch die in Polen überhöhte und unübersichtliche Gesamtanzahl an Schlachthöfen drastisch verringert. Somit werden die not- und aufwendigen veterinären Kontrollen (jedes Tier muss post mortem untersucht werden) erleichtert und die Produktionskapazitäten von Schlachthöfen können besser ausgelastet werden. Es ist anzunehmen, dass der dadurch entstehende Bedarf an Großlieferanten folglich eine verstärkte Entstehung von großen Landwirtschaftsbetrieben begünstigen wird, die sich vornehmlich in der Zucht von Mastschweinen spezialisieren und somit imstande sein werden, eine Jahreslieferung von ein paar Hundert Stück zu garantieren. Die Größe und Spezialisierung solcher Betriebe wird wiederum für eine sichere Existenzgrundlage der sie führenden Bauern sorgen.¹²⁵⁵

7.1.3.2.2 Kosten in der Milchindustrie

Die Anpassung des Milchsektors ist besonders schwierig und kostenträchtig, weil sie – wie weiter oben erwähnt – die Anpassung und Modernisierung des gesamten Produktionszyklus der Milch – angefangen beim Milchbauern bis zum Angebot des finalen Produktes aus Milch an den Endkunden – impliziert. Ein umfassendes System zur regelmäßigen Qualitätskontrolle der Milch (veterinäre Kontrollteams in allen Produktionsebenen) musste polenweit aufgebaut werden, um eine gleich bleibende Qualität der Milch zu gewährleisten.¹²⁵⁶ In seiner Strategie für die Entwicklung des Milchsektors hat das polnische Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die Kosten der Anpassung von Molkereien auf insgesamt 625

¹²⁵⁴ Kleine Landwirtschaftsbetriebe von ein paar Hektar Größe mit einem Schlachttierinventar von ca. 4-15 Schweinen und ein paar Kühen

¹²⁵⁵ Vgl. ebenda, S. 129

¹²⁵⁶ Ausführlich zu Qualitätskontrollen im Milchsektor vgl. FAPA (2000), S. 12f

Millionen Euro geschätzt.¹²⁵⁷ Das Kalkül des Ministeriums wurde durch die Prognose des Nationalen Verbands der Genossenschaften der Milchindustrie¹²⁵⁸ (Krajowy Związek Spółdzielni Mleczarskich) von etwa 600 Millionen fast und durch eine Schätzung des Ministerrats aus dem Jahre 2000¹²⁵⁹ von 625 Millionen Euro voll bestätigt.

Soziale Kosten

Soziale Kosten in der Milchindustrie entstehen zum einen durch die Liquidation von nicht nach EU-Normen arbeitenden Molkereien und zum anderen durch die Tatsache, dass die meisten Rohmilchlieferanten („Milchbauern“) es aus ökonomischen Gründen nicht schaffen, die EU-Normen für Rohmilch zu erreichen. Wie bereits weiter oben dargestellt, befindet sich die Milchindustrie in einem Restrukturierungsprozess, der aller Voraussicht nach im Jahre 2005 abgeschlossen sein wird und die Existenz von 80% der noch Anfang der 90er Jahre vorhandenen Rohmilchlieferanten kosten wird. Schätzungen zufolge werden es am Ende lediglich 200 Tausend der ursprünglich über eine Million vorhandener Rohmilchlieferanten schaffen, die EU-Normen für Rohmilch umzusetzen.¹²⁶⁰ Dabei handelt es sich um Großbetriebe, die ihre Tätigkeit ausschließlich auf die Rohmilchproduktion konzentrieren und somit die Modernisierungsinvestitionen zur Erreichung der EU-Konformität bewältigen können. Unter den 80% aus dem Markt ausscheidenden Betrieben befinden sich kleine Höfe mit nicht mehr als 10 Milchkühen, die zumeist nicht auf Rohmilchproduktion spezialisiert sind und aus Eigenversorgungszwecken eine Mischproduktion betreiben (Semisubsistenzbetriebe).¹²⁶¹

Allerdings muss unterstrichen werden, dass anfallende soziale Kosten die natürliche Folge einer wirtschaftlichen Integration sind, in der es zur Verdrängung nicht ökonomisch und ineffektiv arbeitender Wirtschaftssubjekte kommt. Auch muss betont werden, dass die Modernisierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des polnischen Milchproduktionssektors nur dann beschleunigt werden kann, wenn erstens die Zucht von Milchkühen in reinen Milchproduktionsbetrieben konzentriert wird und zweitens, wenn es folglich zu einer Erhöhung der Produktionsskala pro Milchproduktionsbetrieb kommt.¹²⁶² In Polen beträgt die

¹²⁵⁷ Vgl. MLE (1999)]

¹²⁵⁸ Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 127

¹²⁵⁹ Vgl. Ministerrat RP (2000), S. 70

¹²⁶⁰ Eine ausführliche Darstellung der sozialen Kosten im Milchsektor liefert Rowiński (2003), S. 15f

¹²⁶¹ Vgl. ebenda

¹²⁶² Vgl. Dugiel [2003], S. 48

durchschnittliche Größe einer Milchkuhherde 2,6 Stück und ist somit um fast 9 Mal kleiner, als in der EU, wo durchschnittlich 22 Milchkühe in einem Betrieb gehalten werden. Die Mehrzahl der Bauern (1-3 Milchkühe im Stall) erzeugt Milch für den eigenen Bedarf (Subsistenzbetriebe). Auch hat in Polen die Milchproduktion extensiven Charakter, was im Vergleich zur auf die ungünstige Agrarstruktur, zu kleine Milchkuhherden und die niedrige Produktionskapazität pro Kuh zurückzuführen ist.¹²⁶³

Da die Durchschnittswerte polnischer Molkereien im Vergleich zu denen der EU-Betrieben negativ ausfallen, ist mit tief greifenden und hohe soziale Kosten kreierenden Neuordnungen des Marktes verbunden. Noch ausgeprägter als bei der Schließung von Schlachthöfen, fallen nämlich soziale Kosten bei der Schließung von Molkereien an, die nicht imstande sind, EU-Standards einzuführen. Diese können sich pro Molkerei auf mehrere Hundert freigesetzte Personen belaufen und auch Landwirte betreffen, die mit dem Tage der Liquidierung einer Molkerei den Abnehmer für ihre Rohmilch verlieren. Allerdings wird nicht erwartet, dass die Dezimierung von Molkereien Probleme für auf Rohmilchproduktion spezialisierte Landwirtschaftsbetriebe („Große Milchbauern“) bereiten wird. Dies wird mit der Tatsache erklärt, dass das von einer liquidierten Molkerei abgedeckte Wirkungsgebiet zumeist von den übrigen Molkereibetrieben übernommen wird.

7.1.3.2.2.3 Kosten in der Geflügelindustrie

Die Geflügelindustrie ist zweigeteilt in Betriebe, die Geflügelfleisch behandeln (Schlachtung und Ausnahme von Geflügel sowie Verarbeitung von Geflügelfleisch) und Firmen, die Eier weiterverarbeiten. Im Gegensatz zum Fleisch- oder Milchsektor erfüllte das Gros der polnischen Geflügelindustrie bereits am Beitrittstag Polens zur EU die vorgegebenen Unionsnormen.¹²⁶⁴ Die Kosten für die Restrukturierung und Anpassung der gesamten Geflügelbranche an EU-Vorgaben wurden vom Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung auf insgesamt ca. 410 Millionen Euro geschätzt.¹²⁶⁵

¹²⁶³ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003), S. 29

¹²⁶⁴ Von den vor dem Beitritt Polens 456 vorhandenen Weiterverarbeitungsbetrieben reichten 53 Firmen einen Gesuch um die Aufnahme in die Regelung der Übergangsperiode ein, vgl. Dugiel (2003), S. 51

¹²⁶⁵ Hier sind sowohl die Zuchtbetriebe, als auch die Weiterverarbeitungsindustrie inkludiert. Die Anpassungen umfassen vor allem die Erreichung phyto-sanitärer und veterinärer Normen sowie die Einrichtung von Sortierungs- und Kennzeichnungsanlagen für Eier. Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 128

7.1.3.2.3 Nachteile aus niedrigeren EU-Direktzahlungen

Der Empfang von Direktzahlungen, wenn auch in unvollständigem Prozentsatz des EU-Niveaus, bringt im Vergleich zu der Zeit, als Polen noch kein EU-Mitglied war (kein Recht auf Direktzahlungen) positive ökonomische Wirkungen für polnische Bauern. Anders stellt sich die Lage dar, wenn Polen als EU-Mitglied mit anderen Mitgliedsländern der EU-15 in Bezug auf den Empfang von Direktzahlungen verglichen wird.

Neben allen im Kap. 7.1.2.1.1 dargestellten positiven Wirkungen des für Polen geltenden Systems von jährlich zunehmenden Direktzahlungen darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die an polnische Landwirte bis zum Jahr 2013 gerichteten Zahlungen nur einen Prozentsatz des EU-Niveaus betragen. Dies impliziert, dass Polen im Vergleich zu anderen EU-Staaten bis zum Jahr 2013 nicht von allen Instrumenten der *GAP* im gleichen Maße profitieren kann und somit temporär benachteiligt wird (*ungleiche Wettbewerbsposition*).¹²⁶⁶

Vorausgesetzt die Direktzahlungen würden nicht durch Zuschüsse aus polnischen Budgets ergänzt, wären polnische Landwirte in Bezug auf den Bezug von Direktzahlungen erst im Jahre 2013, also 9 Jahre nach Polens Beitritt zur Gemeinschaft, mit ihren Kollegen aus der EU-15 gleichgestellt.

Bei voller Ausreizung der Aufstockungsmöglichkeit der Direktzahlungen aus eigenen Mitteln kann der polnische Staat erst im Jahre 2010 die letztendlich von den Bauern empfangene Höhe der Direktzahlungen auf 100% des EU-Niveaus auffüllen. Das würde in den Jahren 2004-2012 eine Belastung des polnischen Budgets von 5,7 Mrd. Euro bedeuten, wobei die höchsten jährlichen Belastungen von 830 Mio. Euro in den Jahren 2007-2010 auftreten würden. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt schwierig zu beurteilen, ob die polnischen Staatsfinanzen imstande sein werden, solch bedeutende Ausgaben zu bewältigen. Folglich ist

¹²⁶⁶ Bei einem Prozentsatz empfangener Direktzahlungen von 40% des EU-Niveaus und unter Berücksichtigung aller anderen Implikationen der *GAP* (z.B. in Bezug auf garantierte Abnahmepreise) *verschlechtert* sich beispielsweise mit dem Tage des EU-Beitritts Polens die ökonomische Situation der auf Produktion von Weizen, Geflügelfleisch und Raps ausgerichteter Landwirtschaftsbetriebe. Beispielsweise lag in Polen der Interventionspreis für Weizen im Jahre 2002 bei 11 Euro/ 100kg, während man in der EU erst bei einem Preis von 10,13 Euro/100kg intervenierte. Für diesen Sektor muss somit eine ausreichende Unterstützung durch Direktzahlungen nach dem Beitritt sichergestellt werden. Vgl. UKIE (2003a), s. 125 (Tabelle 21.)

für die Zeit nach dem Beitritt Polens mit einem Aufeinanderprallen der Interessen der Landwirtschaft auf der einen und der Finanzierungsmöglichkeiten des Staates auf der anderen Seite zu rechnen.

Die am EU-Niveau der Direktzahlungen gemessen lediglich anteiligen Beträge der Polen gewährten Leistungen sind per se keine Kosten. Erst und lediglich bei der mit anderen Mitgliedstaaten vergleichenden Betrachtung ihrer Höhe stellen sie eine temporäre Benachteiligung Polens dar. Die vollständige Integration des polnischen Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor in die *GAP* verspätet sich dadurch. Unter vollem Engagement der polnischen Regierung bei der Ergänzung der Direktzahlungen beträgt die Verzögerung 6-7 Jahre. Für viele der im Kap. 7.1.2 dargestellten Nutzen bedeutet das, dass sie entweder verspätet, vermindert oder gar nicht auftreten werden.

Auch sind die genannten ersten Jahre der EU-Mitgliedschaft Polens für eine Nutzen-Kosten-Bilanz im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor wenig repräsentativ.¹²⁶⁷ Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten der EU-15 nur eine begrenzte Ergänzung der Direktzahlungen durch die neuen Mitgliedsländer zulassen, bedeutet, dass die EU-15 nicht mit einer Angleichung der Konkurrenzverhältnisse im Agrarsektor einverstanden ist und zwar auch dann nicht, wenn das jeweilige neue Mitgliedsland die damit verbundene finanzielle Last vollständig übernehmen wollte.

Es muss in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass reduzierte Direktzahlungen nicht zwangsläufig bedeuten, dass die Wettbewerbsposition polnischer Landwirtschaft auf EU-Märkten aussichtslos ist oder dass polnische Agrarprodukte gar eliminiert werden: Aus weiter oben vorgestellten Analysen ist bekannt, dass Direktzahlungen von allein schon 40% des vollen EU-Niveaus die Konkurrenzposition der polnischen Landwirtschaft sowohl auf nationalen, als auch auf den EU-Märkten sichert.

¹²⁶⁷ Vgl. Rowiński (2003), S. 4f

7.1.3.3 Quantitativ-monetäre Gesamtschätzung der Kosten

Die folgende Tabelle enthält eine Zusammenstellung der geschätzten Anpassungskosten¹²⁶⁸ des polnischen Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors an die Richtlinien der EU.¹²⁶⁹ Die Kosten wurden bereits teilweise bis zum EU-Beitritt Polens getragen und werden spätestens nach dem Ablauf der Übergangsperioden (bis 2007 im Fleischsektor und bis 2009 im Geflügelsektor, vgl. Kap. 6.3.3 dieser Arbeit) vollständig erbracht sein. Mit 6,2 Mrd. Euro fallen die Anpassungskosten zu 66% in der Landwirtschaft (Landwirtschaftsbetriebe) an. Die gesamten Anpassungskosten werden auf rund 9,5 Milliarden Euro geschätzt. Es ist dabei allerdings zu betonen, dass ein Großteil dieser Kosten aus öffentlichen Mitteln (Budget Polens und der EU) getragen wird. Hier sind in der Vorbeitrittsphase die Heranführungsinstrumente der EU (wie PHARE oder SAPARD) und nach dem Beitritt die aus den Strukturfonds stammenden Mittel zu erwähnen.

Tab. 24: Anpassungskosten des polnischen Landwirtschafts- und Lebensmittelsektors (Schätzung in Mio. Euro)

Anpassungen pro Sektor	Bruttokosten
Vorrichtungen zum Auffang und Lagerung von tierischen Exkrementen in Landwirtschaftsbetrieben	2 787
Milchsektor gesamt (davon Landwirtschaftsbetriebe)	4 079 (3 421)
Fleischsektor	1 053
Geflügelsektor	329
Gemüse- und Früchte	263
Verwertungssektor	97
Andere	861
Gesamt:	9 469
davon in Landwirtschaftsbetrieben:	6 208 (66%)

Quelle: Rowiński (2003), S. 23; Europäisches Zentrum Natolin (2003)

¹²⁶⁸ Es handelt sich hier um eine Brutto-Schätzung. Die tatsächlich vom Landwirtschafts- und Lebensmittelsektor zu tragenden Kosten werden niedriger ausfallen, da ein Teil von ihnen aus anderen Quellen mitfinanziert wird. Zu diesen Quellen zählen v.a. das Nationalbudget Polens, Vorbeitrittsinstrumente der EU (u.a. SAPARD oder PHARE) und EU-Strukturfonds. In der Kostenschätzung fehlen allerdings einige Administrationskosten (wie z.B. die Umwandlung der ARiMR in eine Zahlstelle, Aufbau des InVeKoS, Umwandlung der ARR in eine EU-konforme Interventionsagentur, Einführung der veterinären und phyto-sanitären Prozeduren), die nicht direkt von der Lebensmittelindustrie, sondern vielmehr durch das polnische Nationalbudget getragen werden. Vgl. Rowiński (2003), 18f

¹²⁶⁹ Auf die Problematik der nur bedingt möglichen Identifizierung der reinen Beitrittskosten wurde bereits weiter oben hingewiesen.

7.1.3.4 Zusammenfassung und Folgerungen für die Landwirtschaft

Das Kap.7.1 hat zum einen die für Polen und seine Landwirtschaft aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenden Nutzen und zum anderen die diesen Nutzen mindernde Kostenfaktoren vorgestellt. Die aus der EU-Mitgliedschaft für Polen ergehenden Vorteile sind vor allem in der graduellen Berücksichtigung und Aufnahme Polens in den Instrumenten der *GAP* (Direktzahlungen, Marktinterventionen, strukturelle Förderung aus dem EAGFL) sowie in der schrankenlosen Partizipation Polens im Gemeinsamen Binnenmarkt der EU zu sehen.

Die Integrationsvorteile werden von Integrationskosten gemindert, die im großen Maße bereits im Vorfeld des EU-Beitritts als Beitrittsvorbereitungsaufwendungen getragen werden mussten. Die hier identifizierten Kostenarten sind in Anpassungskosten (Kosten der Anpassung an EU-Standards, z.B. Investitionen in neue Maschinen), Transaktionskosten (Kosten der Information und Beratung des Landwirts über die notwendigen Anpassungen) und in sozialen Kosten (Folgekosten aus den Anpassungsprogrammen, z.B. Arbeitslosigkeit) unterteilt. Sonstige nutzenmindernde Effekte (wie höhere Input-Preise oder niedrigere Output-Preise) haben nur eine sektorale Bedeutung.

Während sich die Identifizierung der sog. Beitrittsvorteile verhältnismäßig klar und einfach gestaltet (zumindest ihre qualitative Beschreibung), ist eine exakte Trennung der reinen Beitrittskosten (Kosten, die Polen in Verbindung mit der Beitrittsvorbereitung tragen musste) von den beitrittstunabhängigen Investitionen (Kosten, die Polen auch unabhängig von einer EU-Mitgliedschaft getätigt hätte) unmöglich. Es ist davon auszugehen, dass die zivilisatorische Entwicklung Polens sicherlich auch ohne die Aussicht auf die Aufnahme in die Europäische Union vorangetrieben worden wäre. Dagegen lässt sich das Argument anbringen, dass Polen von den im Kap. 7.1.2 beschriebenen Vorteilen nicht hätte profitieren können, wenn es außerhalb der EU geblieben wäre. Damit kann hier ganz klar von „Beitrittsvorteilen oder –nutzen“ gesprochen werden. Diese ergeben sich zum einen aus den EU-Transfers (in Form der Direktzahlungen, Marktinterventionen und Strukturfonds) und zum anderen aus dem sonstigen Nutzen, der aus dem schrankenlosen Zugang zu allen EU-Märkten und aus höheren EU-Erzeugerpreisen, die nach dem Beitritt auch in Polen gelten, resultiert.

Die Aufnahme Polens in die der Landwirtschaft sehr freundlich gegenüber stehende und die Einnahmen der Landwirte effektiv schützende *GAP* wird die Entscheidungs- und Planungssicherheit der Bauern erhöhen. Dadurch wird das Investitionsverhalten angeregt und die mit einer Investition verbundenen Ängste abgebaut. Die Absenz mancher Risiken (z.B. Preisstabilität und Planungssicherheit) wird die für die Steigerung der Produktivität nötige Spezialisierung in der landwirtschaftlichen Produktion fördern und die Produktion rentabler machen.¹²⁷⁰

Ferner werden die Instrumente der *GAP* die nötigen strukturellen Veränderungen in der polnischen Landwirtschaft begünstigen und beschleunigen. Hiervon ist genauso die erfolgreiche Beendigung laufender Anpassungsprogramme, wie auch die multifunktionale Entwicklung ländlicher Gebiete positiv betroffen.

Aus den vorgestellten Analysen für die erste Dekade der EU-Mitgliedschaft Polens geht hervor, dass der dem Landwirtschafts- und Lebensmittelsektor infolge des EU-Beitritts potenziell zu entstehende Nutzen (65,3 Mrd. Euro) bedeutend höher ist, als die Kosten, die Polen für die Anpassung an die EU-Standards tragen muss (9,5).¹²⁷¹ Allein die zwischen 2004 und 2013 aus der EU nach Polen strömenden finanziellen Mittel in Höhe von 38 Mrd. Euro bieten eine vielfache Deckung der Beitrittskosten Polens. Es kann somit festgehalten werden, dass Polen als ein Netto-Profiteur der Osterweiterung der EU bezeichnet werden kann.

Auch die Übereinstimmung der strategischen Ziele der polnischen Landwirtschaft mit dem in den Reformen der *GAP* anvisierten Europäischen Modell der Landwirtschaft lässt erahnen, dass das mit der vollständigen Übernahme der *GAP* und mit ihrer zukünftigen Evolution (Reformvorhaben ab 2007) verbundene Risiko relativ niedrig und die Chance zur Realisierung der eigenen Modernisierungsziele in der Landwirtschaft relativ hoch ist.¹²⁷² Allerdings scheinen die Landwirte selber einer ganz anderen Meinung über die vollständige

¹²⁷⁰ Vgl. dazu: Zawalińska (2004), S. 212

¹²⁷¹ An dieser Stelle muss abermals daran erinnert werden, dass Polen besonders die Kosten der Erreichung der Normen im sanitären, veterinären und phyto-sanitären Bereich sowie die Investitionen zur Umsetzung der Vorschriften im Umwelt- und Tierschutz auch ohne eine Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft hätte tragen müssen. Lediglich das Tempo der Durchführung sowie die Intensität der Modernisierungsprogramme wurden vom Erweiterungszeitplan der EU maßgeblich beeinflusst.

¹²⁷² Vgl. Guba/ Piskorz (2002), S. 45f

Integration der Landwirtschaft in die Europäische Union sein. Diese von den Folgerungen des vorangegangenen Kapitels abweichende Einstellung wird im Kap. 4.4.2 über das EU-Referendum und die Reformbilanz aus der Sicht der polnischen Landwirte näher vorgestellt. Es folgt die Untersuchung der Beitrittsimplikationen für den Umweltsektor Polens, den zweiten im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stehenden Integrationssektor.

7.2 Nutzen und Kosten im Integrationsbereich „Umwelt“

7.2.1 Einleitender Überblick

Die Übernahme und Umsetzung des gesamten rechtlichen Besitzstandes der Europäischen Union ist das *conditio sine qua non* für die EU-Mitgliedschaft. Im Umweltbereich kommt die praktische Implementierung des *acquis* besonders wegen der hohen Investitionslast nur schleppend voran. Trotz zahlreicher Maßnahmen, die in den letzten 14 Jahren in Polen mit dem Ziel der Verbesserung der Umweltsituation unternommen wurden, werden in Polen immer noch mehr Schadstoffe emittiert, als es nach den EU-Richtlinien zulässig ist. Die kostenträchtige Angleichung an den Umwelt-*acquis* wird somit im Rahmen von Übergangsperioden in der Zeit nach dem EU-Beitritt Polens fortgesetzt.

Die Übernahme der Umweltstandards der EU fördert den Umweltschutz in Polen. Bereits vor dem Beitritt richtete Polen seine Nationale Umweltpolitik (PEP) an den Umweltstatuten der EU aus und nahm schon im Vorfeld seiner Mitgliedschaft aktiv an den grenzübergreifenden Umweltschutzaktivitäten der Gemeinsamen Umweltpolitik der Union Teil. Seit dem Beitritt Polens zur Union wurde die Verfolgung einer ausgewogenen und kohärenten Entwicklung in den festen rechtlich-politischen EU-Rahmen gesteckt. Als vollwertiges EU-Mitglied kann Polen mit zusätzlicher Motivation und Unterstützung die horizontale Berücksichtigung der Umweltbelange und des Umweltschutzes bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verfolgen.

Das Ziel dieses Kapitels ist es, den Nutzen und die Kosten aus der vollständigen Übernahme der EU-Umweltnormen für Polen darzustellen. Bevor die Analyse durchgeführt wird, soll jedoch – ähnlich wie in den meisten der hier zur Auswertung stehenden Untersuchungen – auf ein paar grundsätzliche Schwierigkeiten bei einer solchen Untersuchung von Kosten und Nutzen im Umweltbereich hingewiesen werden.

Wie im Kap. 4 dargestellt, hat das Umweltrecht Polens im Verlaufe der 90er Jahre mehrmals Änderungen und Anpassungen erfahren. Diese wurden zumeist in Verbindung mit der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft und Erreichung der im Umwelt-*acquis* definierten Umweltstandards unternommen. Somit galt das EU-Umweltrecht und die dazugehörige Umweltpolitik der Union als Vorbild für die „Neuschreibung“ der Nationalen Umweltpolitik Polens. Damit ist allerdings das für den Kosten-Nutzen-Vergleich nützliche Szenario einer rein *national* bestimmten Politikgestaltung für den Umweltbereich nur hypothetisch und schwierig abzuschätzen. Die Analyse kann sich somit lediglich auf die Kosten und den Nutzen aus der Anwendung der durch die Regierung RP formulierten Umweltpolitik erstrecken.

Bei der Abschätzung von Kosten und Nutzen aus der Anwendung des Umwelt-*acquis* muss somit beachtet werden, dass ein *Großteil* der unter dem Namen „Anpassung an die EU“ getätigten Investitionen Kosten repräsentieren, die Polen auch außerhalb des Prozesses der Europäischen Integration hätte tragen müssen, um seinen Entwicklungsrückstand in Bezug auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Standards zu reduzieren.¹²⁷³ Ähnlich wie im Falle der Implementierung des *acquis* im Bereich der Landwirtschaft sorgt die Europäische Integration lediglich für die Kumulierung dieser Investitionsausgaben auf das Ende der neunziger Jahre und auf die erste Dekade des 21. Jahrhunderts.

Ein weiteres grundsätzliches Problembereich stellt sich bei der *quantitativ-monetären* Schätzung der Kosten und der Nutzen. So können die getätigten Investitionsprogramme auf verschiedene Arten und Weisen bewertet werden, z.B. in Abhängigkeit vom angenommenen Diskontsatz.¹²⁷⁴ Nicht nur aus Ermangelung eines exakten Nicht-Beitritt-Szenarios Polens, sondern auch wegen seines oft nicht messbaren Charakters, ist der ökologische Nutzen aus der vollständigen Umsetzung des Umwelt-*acquis* nur schwer quantifizierbar. Jeder Versuch seiner pekuniären Darstellung ist folglich mit einem großen Unsicherheitsfaktor belastet und darf nicht ohne dessen Berücksichtigung interpretiert werden. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich deswegen vor allem auf die *qualitative* Spezifizierung des Nutzens aus der Implementierung der EU-Umweltnormen in Polen. Ein vorsichtiger Versuch eines monetären Kosten-Nutzen-Vergleichs wird erst am Ende des Kapitels unternommen.

¹²⁷³ Vgl. dazu Ministerrat RP (2000), Einführung

¹²⁷⁴ Je höher der Diskontsatz, desto höhere Gewichtung haben frühzeitig getätigte Investitionen und desto größer sind somit die mit den Übergangsperioden in Verbindung stehenden Ersparnisse. vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 145

7.2.2 Vorteile und Nutzen aus der Übernahme des Umwelt-*acquis*

Die im Kap. 4 dargestellte Vorbereitung Polens auf die Mitgliedschaft in der EU implizierte die Übernahme der in der Union geltenden Umweltnormen und Ziele des Umweltschutzes in die Inhalte der nationalen Umweltpolitik und der Gesetzgebung. Aus der Implementierung des Umwelt-*acquis* ergeben sich für Polen zahlreiche Vorteile, die im Folgenden überblicksartig dargestellt werden sollen.

7.2.2.1 Gesellschaftlicher Nutzen

7.2.2.1.1 Verbesserung der menschlichen Gesundheit

Laut OECD gehen 2-6% aller Erkrankungen der Menschen auf die Rechnung von Umweltverschmutzung.¹²⁷⁵ Dabei haben Krankheiten nicht nur eine Auswirkung auf die Lebensqualität, sondern erzeugen sowohl wirtschaftliche, als auch gesellschaftliche Schäden und Verluste. Besonders in städtischen und hoch industrialisierten Regionen Polens, in denen die Emissionen an Verschmutzung (v.a. in die Luft) besonders hoch sind, leiden viele Menschen an Erkrankungen der Atemwege und des Kreislaufes, die zu Krebs- und Asthmaerkrankungen sowie zu Allergien oder Krankheiten psychischen Charakters führen. Die übermäßige Lärmbelastung stellt eine zusätzliche Beeinträchtigung des Wohlbefindens dar, vor allem in Städten lebenden Menschen.

Der durch Umwelteinflüsse erzeugte Krankheitsstand führt zu einer ernstzunehmenden Belastung des polnischen Nationalbudgets: Der Anteil der aus der Umweltverschmutzung resultierenden Ausgaben für die Gesundheit an den Gesamtausgaben für die Gesundheit beträgt in Polen zwischen 2,3 bis 5,8% und kann in manchen Fällen sogar bis zu 0,5% des BIP erreichen.¹²⁷⁶

Der grundsätzlich erwartete und als am wichtigsten eingestufte Nutzen aus der Übernahme und Anwendung der EU-Umweltvorschriften ist der *Schutz des Menschen vor Auswirkungen jener Arten von Verschmutzungen, die vorher nicht ausreichend kontrolliert wurden.*¹²⁷⁷

¹²⁷⁵ Vgl. Internetseite von OECD, unter: www.oecd.org

¹²⁷⁶ Vgl. UKIE: Bilans Korzyści I Kosztów Przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, [Amt des Komitees für Europäische Integration: Kosten-Nutzen-Bilanz des EU-Beitritts Polens], Warschau, April 2003, S. 149f

¹²⁷⁷ Vgl. Ministerrat RP (2000), S. 98

Neben der Anwendung quantitativer EU-Standards, die oft weniger restriktiv sind, als die in Polen geltenden, ist hier vor allem die Einführung administratorisch-rechtlicher Prozeduren zu von Bedeutung, die die praktische Anwendung und Einhaltung der Standards garantieren.¹²⁷⁸

Von größter Signifikanz für die Gesundheit des Menschen ist dabei die vollständige Umsetzung und das Monitoring der Anwendung der EU-Umweltnormen bezüglich einer angemessenen Wasser-¹²⁷⁹ und Luftqualität.¹²⁸⁰ Daneben spielen Richtlinien zur Regulierung der Abfallwirtschaft (Abfallproduktion, -lagerung und -wiederverwertung) auch eine bedeutende Rolle.¹²⁸¹ Als Ergebnis einer qualitativen Einschätzung der für die menschliche Gesundheit entstehenden Vorteile und Nutzen kann mit folgenden positiven Auswirkungen der vollständigen Anwendung des gesamten Umwelt-*acquis* in Polen gerechnet werden:¹²⁸²

- Verringerung der Erkrankungen der Atemwege und Verlängerung der Lebenserwartung durch verbesserte Luftqualität. Dieser Effekt wird vor allem in Stadtgebieten erwartet, in denen die Emissionen von flüchtigen organischen Verbindungen durch Kraftwerke, Industrie und Verkehr besonders hoch sind und durch EU-Richtlinien eingeschränkt werden.¹²⁸³

¹²⁷⁸ Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 150

¹²⁷⁹ Hier ist vor allem die Gewährleistung des Zugangs zum sauberen Trink- und Badewasser für Haushalte zu erwähnen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang vor allem die Umsetzung folgender EU-Richtlinien: 75/440/EWG, 79/869/EWG und 80/778/EWG), vgl. dazu Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 150 sowie ECOTEC et al.: The benefits of compliance with the environmental *acquis* for the candidate countries, Final Report for DGENV, Commission of the European Communities, Brussels 2001, Executive Summary, S. Xff [i.F.z.a: ECOTEC et al. (2001)].

¹²⁸⁰ Die Wirkung der EU-Richtlinien zeigt sich hier vor allem in der Gewährleistung einer sauberen Atemluft für die Menschen und somit im Schutz der Menschen vor Stauben und Autoabgasen. Die Umsetzung folgender EU-Richtlinien ist hier vor allem zu erwähnen: 80/779/EWG, 88/77/EWG, 92/72/EWG, 94/63/EG, 96/62/EG. Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 150 sowie ECOTEC et al (2001) Executive Summary, S. Xff. Der jährliche Nutzen, der in Polen aus der Verbesserung der Luftqualität durch die vollständige Umsetzung der EU-Richtlinien in diesem Bereich resultiert, wird auf insgesamt 1,2 Milliarden geschätzt, vgl. Peszko, G./ Kiuila, O./ Raczka, J.: Ekonomiczne Korzyści dla Polski wynikające z wdrożenia prawa ochrony Środowiska Unii Europejskiej, Paris-Warschau, 2003, in: UKIE (2003a), S. 149.

¹²⁸¹ Hier reduzieren EU-Vorschriften beispielsweise das Vergiftungs- und Unfallrisiko aufgrund von aus Mülldeponien austretenden Methangasen, vgl. ECOTEC et al. (2001), Executive Summary, S. Xff

¹²⁸² Vgl. ECOTEC et al. (2001), Executive Summary, S. Xff

¹²⁸³ Dieser Effekt wird durch die vollständige Anwendung folgender Richtlinien erreicht: Richtlinie 94/63/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen (VOC- Emissionen) bei der Lagerung von Ottokraftstoff und seiner Verteilung von den Auslieferungslagern bis zu den Tankstellen Richtlinie zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft; Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie); Verbrennungsrichtlinien; Richtlinien über die Qualität von Kraftstoffen sowie Richtlinien über die Luftqualität.

- Sicherere Umwelt für die Entwicklung von Kindern als Ergebnis niedrigerer Bleiemissionen aus Industrie sowie Kraft- und Brennstoffen.¹²⁸⁴
- Höheres Gesundheitsniveau in der Bevölkerung aufgrund verringerter Emissionen von Schwermetallen und Dioxinen durch Verbrennungsanlagen. Mit der vollständigen Anwendung der Richtlinie über Verbrennungsanlagen ist vor allem eine Reduktion der Krebserkrankungen (Zellmissbildungen oder -fehlfunktionen, die aufgrund des direkten Einatmens oder der indirekten Aufnahme der o.g. Schadstoffe über die Nahrungskette in den menschlichen Körper entstehen) zu erwarten.
- Positive gesundheitliche Folgen und erhöhte Sicherheit als Resultat eines besseren Managements von Mülldeponien. Die Implementierung der Richtlinie über Mülldeponien verbessert die Behandlung von gefährlichen Abfällen und in Mülldeponien entstehenden Gasen (z.B. Methangase), die bei freiem Austritt zu Explosionen und Vergiftungen führen können.
- Reduktion von Magen-Darm-Erkrankungen und Hautirritationen (Allergien) aufgrund schlechter Wasserqualität und hoher Konzentrationen an Verschmutzung in verunreinigten Flüssen, Seen und Stränden. Die Implementierung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser begünstigt diese positive Entwicklung

7.2.2.1.2 Steigerung der allgemeinen Lebensqualität

Die Gesellschaft profitiert in vielerlei Hinsicht von einer besser geschützten und saubereren Umwelt. Beispielsweise erlauben saubere Flüsse, Seen, Meere und Strände eine bessere und reichhaltigere Freizeitgestaltung und steigern somit die Lebensqualität der Menschen. Dieser Effekt wird durch den Aufbau von Naturschutzgebieten und ihre designierte Aufnahme in das Europäische Netz geschützter Gebiete „Natura 2000“ zusätzlich verstärkt.¹²⁸⁵ Die Lebensqualität der Menschen in Städten und in ländlichen Gebieten wird durch den Ausbau kommunaler Infrastrukturen (Kanalisation, Wasserversorgung, Kläranlagen etc.) systematisch verbessert.

7.2.2.1.3 Aktive Einbindung der Gesellschaft in den Umweltschutz

Ein aus dem EU-Beitritt resultierender Vorteil und allgemeiner Wert ist der aktive Einbezug der Gesellschaft in den Umweltschutz. Besonders durch die Umsetzung der horizontal wirkenden Vorschriften des Umwelt-*acquis* profitiert die Gesellschaft von einer

¹²⁸⁴ Dieser Effekt wird durch die Anwendung folgender Richtlinien begünstigt: Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU) sowie Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren mit dem Ziel der Verringerung der Bleiemission im Transportbereich

¹²⁸⁵ Vgl. Ministerrat RP (2000), S. 98

Umweltpolitik, die ihr Zugang zu Informationen¹²⁸⁶ über die Umwelt gewährt und die Möglichkeit der Mitsprache und aktiver Mitwirkung¹²⁸⁷ bei Verwaltungsentscheidungen ermöglicht. In diesem Rahmen (z.B. durch die „Aarhus-Konvention“¹²⁸⁸, an der Polen teilnimmt) ist auch das Klagerecht in Belangen des Umweltschutzes garantiert. Das horizontal wirkende Instrument der Umweltpolitik ist die sog. „Umweltverträglichkeitsprüfung“¹²⁸⁹ eines Vorhabens. In diesem Rahmen werden potenzielle Umweltauswirkungen eines Projektes im Vorfeld seiner Durchführung und in Zusammenarbeit mit Umweltorganisationen untersucht. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit entscheidet über das „Ja“ oder das „Nein“ der Durchführung des Vorhabens.

Nach diesem EU-Vorbild räumt die neue Verfassung der Republik Polen und das neue polnische Umweltschutzgesetz vom 27. April 2001 dem einzelnen Bürger das aktive Informationsrecht ein. Jeder Bürger kann ferner sein Recht zur Mitwirkung bei Projekten, Investitionen und somit auch zur Einsicht von Dokumenten oder Rechtsakten wahrnehmen.¹²⁹⁰ Das Recht zu Partizipation kann beispielsweise über die Mitwirkung in

¹²⁸⁶ Das EU-Recht im Bereich Umwelt sichert dem einzelnen Bürger den Zugang zu Informationen über Umweltverschmutzung in Form von Berichten, Dokumenten, Satellitenbildern sowie Datenbanken über den Zustand von Flüssen, Luft oder Umweltressourcen. Ein Beispiel dafür ist z.B. die Richtlinie 90/313/EG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt [Amtsblatt L 158 vom 26.6.1990], die den Verwaltungen der Mitgliedsländer vorschreibt, sowohl physischen, als auch Privatpersonen den Zugang zur Information über die Umwelt und Umweltverschmutzung zu gewähren. Ein weiteres Beispiel ist die Entscheidung 2000/479/EG der Kommission vom 17. Juli 2000 über den Aufbau eines Europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER) gemäß Artikel 15 der Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC).

¹²⁸⁷ Beispielsweise sichern die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 und 2001/42/EG über die lokale und regionale Beteiligung der Bevölkerung an Verwaltungsentscheidungen zum Umweltschutz. Vgl. UKIE (2003a), S. 151 und Vgl. Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [Amtsblatt Nr. L 073 vom 14/03/1997 S. 0005 – 0015] und Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. Nr. L 197 vom 21.7.2001 S. 30) a

¹²⁸⁸ Die Aarhus-Konvention (benannt nach der dänischen Stadt Aarhus, in sie im Juni 1998 unterzeichnet wurde), ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt. Die Rechte bestehen in der Information über Umweltfragen, in der Beteiligung an Verwaltungsverfahren zu Projekten mit Umweltauswirkungen sowie in der Möglichkeit, Klage gegen Umweltbeeinträchtigungen zu erheben und zu führen. Letzteres gilt auch im Sinne der Wahrung der Lebensbedingungen künftiger Generationen. Insofern besitzt die Konvention eine hohe Bedeutung, auch mit Blick auf die Durchsetzung allgemeiner Menschenrechte. Vgl. dazu in Internetseite der Aarhus-Konvention unter: www.aarhus-konvention.de

¹²⁸⁹ Vgl. Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [Amtsblatt Nr. L 175 vom 05/07/1985 S. 0040 – 0048] sowie Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [Amtsblatt Nr. L 073 vom 14/03/1997 S. 0005 – 0015]

¹²⁹⁰ Vgl. Die Rechtsgrundlagen dazu sind z.B.: die Verfassung der Republik Polen vom 02. April 1997, Art. 61, 74 III; die oben genannte Aarhus-Konvention vom Juni 1998; Das Umweltschutzrecht der Republik Polen vom April 2001 sowie einige andere Verordnungen über den öffentlichen Zugang zur Information über die Umwelt.

Nichtregierungsorganisationen oder lokalen Interessensgruppierungen wahrgenommen werden. Die ab einem frühen Stadium garantierte Möglichkeit der Teilnahme der Gesellschaft an der Planung oder Projektierung eines Investitionsvorhabens verleiht dem gesamten interessierten Personenkreis das Bewusstsein über die potenziellen Auswirkungen der projektierten Unternehmung sowie die Kenntnis über Maßnahmen, die es zu tätigen gilt, um mögliche negativen Umwelteinflüsse eines Projektes zu unterbinden.¹²⁹¹ Des Weiteren verbessert sich dadurch der ökologische Bildungsstandard in der Bevölkerung. Die hier genannten Effekte fördern zum einen die Ausbildung eines eigenen Umweltbewusstseins in der Gesellschaft und zum anderen sind sie für jeden Bürger bei der Definition des Gefühls für die *eigene* Umweltverantwortung behilflich.

7.2.2.2 Umweltnutzen

7.2.2.2.1 *Verbesserter Umweltschutz*

Die Maßnahmen in diesem Rahmen zielen vor allem darauf ab, die Umweltressourcen vor der negativen Einwirkung des Menschen zu schützen. Unter Verwendung neuester Erkenntnisse aus Forschung und Lehre beruht die Realisierung des Umweltschutzes somit zum einen auf rechtlich gestützter Unterschutzstellung von Regionen und rarer Spezies. Zum anderen soll die Gesellschaft für die Umweltbelange und für die Notwendigkeit des Umweltschutzes sensibilisiert werden. Aktive Einbindung in Umweltprojekte und verbesserte ökologische Bildung sollen dabei helfen, die Umweltverträglichkeit des alltäglichen Lebens zu steigern.¹²⁹²

Ähnlich wie für den Menschen selbst, ist auch für das Leben von Flora und Fauna die Verschmutzung von Luft und Wasser sowie die Schäden, die durch Giftmüll und Abfälle im Allgemeinen entstehen, besonders lebensbedrohlich. Damit ist für die natürliche Umwelt der Menschen in Polen vor allem die Anwendung der EU-Richtlinien in den Bereichen Luft- und Wasserqualität sowie Abfallwirtschaft von Bedeutung. Im Folgenden wird *qualitativ* dargestellt, welche Vorteile die Anwendung der Umweltnormen für die Umwelt selbst mit sich bringt. In diesem Rahmen wird auch auf den Schutz von Umweltressourcen und Öko-Systemen eingegangen.

¹²⁹¹ Vgl. dazu UKIE (2003c), S. 145

¹²⁹² Vgl. dazu die Ausführungen des Kap. 7.2.2.1.3 dieser Arbeit.

7.2.2.2 Verbesserung der Luftqualität

Die Umsetzung der EU-Richtlinien zur Luftqualität bewirkt dreierlei: Erstens wird verstärkt der Luftverschmutzung *vorgebeugt*, zweitens wird die Emission von Schadstoffen in die Luft *eingedämmt* und es werden drittens bereits in die Luft emittierte Schadstoffe *eliminiert*. Die EU-Standards für Luftqualität umfassen ebenfalls die Emission von Abgasen sowie die Verbesserung der Qualität von Brenn- und Kraftstoffen.¹²⁹³

In den gerade beschriebenen Bereichen handelt es sich vor allem um die Reduktion der Konzentration folgender Schadstoffe:¹²⁹⁴ Partikel (PM10), Kohlenmonoxid (CO), Kohlendioxid (CO₂), Flüchtige Organische Verbindungen (VOC), Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffmonoxyd (NO_x), Schwermetalle, Dioxine, Methan (CH₄), Ozongase, Ammoniak (NH₃). Der größte Nutzen für die Umwelt und für die menschliche Gesundheit entsteht dabei durch die Reduktion der Emissionen von PM10, SO₂, NO_x NH₃ und VOCs.¹²⁹⁵

7.2.2.3 Verbesserung der Wasserqualität

Die Problematik der Wasserqualität betrifft die Qualität der Wasser- und Abwasserwirtschaft und umfasst folgende Unterbereiche:

- Qualität von Oberflächenwasser;
- Qualität von Wasser, das zur Trinkwasserproduktion geschöpft wird
- Definition der Standards von Trinkwasser
- Kanalisation und Abwasserreinigung
- Schutz vor Überschwemmungen

Die Implementierung der strengen EU-Normen zur Wasserqualität und die damit zusammenhängende Notwendigkeit des Aufbaus von Kanalisationssystemen und Kläranlagen wird in Polen zur Eindämmung der Verschmutzung des Oberflächen-, Grund-, Untergrund- sowie des Trinkwassers führen. Diese Wirkung ist sowohl in Städten, als auch in ländlichen

¹²⁹³ Vgl. dazu die Ausführungen des Kap. 2.2 dieser Arbeit über die Umweltpolitik

¹²⁹⁴ Vgl. dazu diverse EU-Richtlinien für die Luftqualität, z.B. Richtlinie 99/32/EG des Rates vom 26. April 1999 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG oder Richtlinie 94/63/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen (VOC- Emissionen) bei der Lagerung von Ottokraftstoff und seiner Verteilung von den Auslieferungslagern bis zu den Tankstellen.

¹²⁹⁵ Der bereits weiter oben dargestellte Nutzen für die menschliche Gesundheit und die menschliche Lebensqualität beruht zu einem großen Teil auf den Verbesserungen, die in der Luftqualität erreicht werden. Auch hier sind die Polen gewährten Übergangsperioden als vorteilhaft einzustufen, da sie eine zeitliche Streckung der hohen Investitionskosten (vor allem im Bereich der Kraft- und Brennstoffqualität) ermöglichen. Vgl. Dazu ausführlich: UKIE (2003c), S. 148f

Gegenden zu erwarten. Die Wasserqualität in Flüssen wird vor allem durch Neubau oder Modernisierung von Kläranlagen für kommunale und industrielle Abwässer verbessert. Dadurch verringern sich die durch Abwässer in Flüssen angerichteten Schäden (Verschmutzungsintensität) und die Menge der Abwässer, die ungeklärt in die Flüsse gelangen, wird drastisch reduziert.

Die Umsetzung der Wasserrichtlinien konnte bis zum Beitritt Polens zur EU nicht rechtzeitig abgeschlossen werden. Die mit diesen Maßnahmen verbundenen und noch ausstehenden Investitionsausgaben werden nach dem EU-Beitritt Polens zum Teil aus dem Kohäsionsfonds des EAGFL mitfinanziert.¹²⁹⁶ Diese Unterstützungsform, die für Polen bei weitem größer ausfällt als das Vorbeitrittsinstrument ISPA, hängt mit dem EU-Beitritt Polens zusammen und ist somit als ein direkter Nutzen der Unionsmitgliedschaft anzusehen. Besonders im Hinblick auf die noch großen verbleibenden Herausforderungen bei der Fertigstellung diverser Anpassungsprogramme im Bereich „Wasserqualität“ (besonders im Bereich der kommunalen Abwässer) sind die Polen gewährten Übergangsperioden als besonders vorteilhaft einzustufen. Im Zusammenspiel mit den EU-Transfers wird die Polen im Rahmen der Sonderregelungen zusätzlich gewährte Zeit die graduelle Bewältigung der immensen Investitionskosten ermöglichen.

7.2.2.4 Vorteile aus der Anwendung Abfallrichtlinien

Die Richtlinien zur Abfallwirtschaft betreffen Normen, die bei der Abfalllagerung, beim Abfallrecycling, bei der Verwertung gefährlichen Abfalls, beim Abfalltransport sowie bei der Abfallverbrennung eingehalten werden müssen.¹²⁹⁷

Die vollständige Implementierung der EU-Richtlinien zur Abfallwirtschaft impliziert in allen Kandidatenländern eine grundlegende Änderung in Verhaltensweisen, die mit dem Umgang, der Behandlung und der Entsorgung von Abfällen zu tun haben. Dabei können Kandidatenländer selbst entscheiden, wie und in welcher Weise sie die Abfall-Richtlinien umsetzen. Ein Beispiel für die Entscheidungsfreiheit ist die Wahl, ob das Recycling oder die Verbrennungstechnik zur Priorität gemacht wird. Bereits existierende Mülldeponien müssen

¹²⁹⁶ Vgl. dazu die späteren Ausführungen dieses Kapitels über den Zugang zur verstärkten EU-Unterstützung (Post-Accession-Assistance), ab S. 499 (Kap. 7.2.2.4)

¹²⁹⁷ Vgl. dazu die Ausführungen des Kap. 2.2 dieser Arbeit

nach EU-Standards modernisiert oder – wie auch illegale Stellen zum Abfall-Dumping („wilde“ Abfalldeponien) – geschlossen werden. Die wichtigsten Nutzen für die Umwelt aus der Implementierung der Richtlinien zur Abfallwirtschaft werden im Folgenden überblicksartig dargestellt:

- Verringerung der Gefahr des durch undichte Stellen ungesicherter Abfalldeponien resultierenden Gelangens von Verschmutzung in Grund- und Oberflächenwasser und damit Reduktion der potenziellen Wahrscheinlichkeit der Kontaminierung von Grund-, Oberflächen- und folglich von Trinkwasser.
- Verringerung des Einflusses von Mülldeponien auf die globale Erwärmung durch Verhinderung des freien Austritts von Methangasen
- Vorteile für Öko-Systeme und Umweltressourcen durch Reduktion der bei „Abfallaktivitäten“ (Verwertung, Behandlung, Entsorgung) entstehenden Emissionen in die Luft, ins Wasser und ins Erdreich. Zusätzlich dazu erhöht die Anwendung der Verbrennungsrichtlinie den Wiedergewinnungswert von Energie.
- Als Resultat der Anwendung der Richtlinien für Verpackung und Abfalldeponien wird ein erhöhter Recyclingwert erzielt, womit die Effizienz in der Materialnutzung steigt und die Produktion von Primärmaterialien reduziert werden kann
- Weniger Abfall wird produziert, wodurch die Kosten für Abfallsammlung reduziert werden
- Besseres Management und Monitoring der Abfallströme durch die Anwendung der Abfallrahmenrichtlinie
- Verringerung der Luft-, Wasser- und Erdreichverschmutzung (bspw. Durch Partikel, Dioxine, Abfallöl oder Schwermetalle oder PCBs/PCTs) sowie Reduktion der vom gefährlichem Abfall und von Abfallbehandlungsanlagen ausgehenden ökologischen Risiken
- Verringerung von Erkrankungen der Atemwege und sowie Reduktion von Lärmbelastung für Lokalbevölkerung in der Nähe von Mülldeponien oder Abfallverarbeitungsanlagen. Verringerung der Gesundheitsrisiken, die von Luftverschmutzung oder kontaminiertem Erdreich resultieren.

7.2.2.2.5 Vorteile aus der Anwendung der Richtlinien zur Begrenzung industrieller Verschmutzung und zur Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Begrenzung industrieller Verschmutzung und Umweltverträglichkeitsprüfung beschäftigt sich mit der Reduktion der von großen industriellen Objekten (wie Kraft- oder Elektrizitäts-Werke) stammenden Emission von Verschmutzungen in die Gewässer, Luft und

Boden. Das Ziel der in das polnische Recht adaptierten Rechtsakte ist die Errichtung eines integrierten Systems zur Vorbeugung und Kontrolle von Verschmutzungen, so dass ein hoher Grad an Umweltschutz *im Ganzen* gewährleistet werden kann.¹²⁹⁸

Die Übernahme und systematisch voranschreitende Implementierung des integrierten Ansatzes ist besonders für die polnische Umweltpolitik vom großen Vorteil, da so die Beseitigung des früheren und lediglich sektoral ausgerichteten Schutzansatzes möglich wird.¹²⁹⁹ Der früher angewandte und auf die jeweiligen Umweltsektoren (wie Wasser, Luft oder Erde) separat und von einander unabhängig ausgerichtete Schutz bewirkte zwar die Reduktion von Verschmutzung in einer der Umweltkomponenten (z.B. in der Luft), implizierte allerdings gleichzeitig den Anstieg der Umweltverschmutzung in einem anderen Umweltbereich. So ist die volle Implementierung und Anwendung der EU-Richtlinien zur Begrenzung industrieller Verschmutzung und zur Umweltverträglichkeitsprüfung erst durch die Einführung der oben erwähnten *integrierten* Emissionsgenehmigungen möglich. Diese ermöglichen, bei der Regulierung von Emissionen alle Umweltkomponenten gleichzeitig zu berücksichtigen und somit einen intersektoral wirkenden Umweltschutz zu betreiben.

Während sich die bisher in Polen durchgeführten Maßnahmen auf die Beseitigung bereits entstandener Verschmutzung beschränkten, schreiben die in Polen seit dem EU-Beitritt geltenden Unionsstandards in diesem Bereich vor, die Überwachung und Vorbeugung der Entstehung von Emissionen bereits in einem frühen Produktionsstadium zu betreiben. Die somit nach und nach erzeugte Änderung der Philosophie in der Vorbeugung der Entstehung von Verschmutzungen wird eine tief greifende Modernisierung der Industriebetriebe und die Reduktion von Verschmutzungsemissionen nach sich ziehen.

7.2.2.2.6 Schutz von Umweltressourcen

Ein weiterer Nutzen der vollständigen Implementierung des Umwelt-*acquis* ist der Schutz von erneuerbaren und nicht-erneuerbaren Umweltressourcen, die kommerziell genutzt werden, wie z.B. von Wäldern, landwirtschaftlichen Ernten oder Fischereien. Die in den achtziger und neunziger Jahren durchgeführten Analysen¹³⁰⁰ haben ergeben, dass der Mangel an

¹²⁹⁸ Vgl. dazu die Ausführungen dieser Arbeit im Kap. 2.2

¹²⁹⁹ So gab es in Polen von einander getrennte Emissionsgenehmigungen für Verschmutzungen in die Luft, für die Lärmemission, für Abwässer etc. Vgl. UKIE (2003c), S. 147

¹³⁰⁰ Vgl. ECOTEC et al. (2001), S. Xff

angemessenen Umweltschutzprogrammen die Ursache für die in Polen festzustellenden und einschneidenden ökologischen Verluste (oft zweistellige prozentuale Anteile am BIP Polens) und Schäden war. In der makroökonomischen Sicht sollte das Anpassungsprogramm Polens an die EU-Umweltnormen zur Reduktion dieser Verluste beitragen. Vor allem von der Implementierung der Richtlinien in den Bereichen Luft- und Wasserqualität sowie Abfall sind in diesem Bereich für alle Kandidatenländer folgende positive Auswirkungen zu erwarten:

- Verbesserung des Gesundheitszustandes von Waldbeständen, Förderung ihres Zuwachses und somit Verminderung ihres Verfalls.
- Reduzierung von Ernteschäden und Verlangsamung der Verfallgeschwindigkeit von Gebäudeaußenflächen durch die Verringerung der Schwefeldioxidkonzentration in der Luft.
- Verringerung der Abführung von ungereinigten Abwässern, Schwermetallen, Pestiziden u.ä. in Gewässer durch Implementierung der Richtlinien zur Behandlung von kommunalen Abwässern und über die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft. Dadurch wird bessere Grund-, Oberflächen- und Badewasserqualität erreicht, sauberere Flüsse sorgen für einen besseren Schutz von Fischbeständen.

7.2.2.2.7 Vorteile für Öko-Systeme und die biologische Mannigfaltigkeit

Weitere Vorteile aus der Angleichung des nationalen Umweltrechts an die Umweltnormen der Gemeinschaft (u.a. Richtlinien für Natürliche Habitate und für Wilde Vögel) sind auch für die nicht kommerziell genutzte und geschützte oder schutzwürdige Umwelt zu verzeichnen. Zu ihnen zählen beispielsweise:

- Umweltgerechte Ausrichtung der Praktiken in Land- und Forstwirtschaft aber auch in der Jagd und in der Fischerei. In diesen Sektoren wurden in den Kandidatenländern die Umweltbelange oft vernachlässigt oder gar nicht erst beachtet
- Erhöhung des allgemeinen Schutzniveaus in den vorhandenen Umweltschutzgebieten durch Verschärfung Schutzvorschriften sowie Identifikation von schutzwürdigen Tier- und Pflanzenarten
- Ausweitung der geschützten Flächen durch Aufnahme neuer Naturgebiete in das Naturschutznetzwerk „NATURA 2000“¹³⁰¹

¹³⁰¹ Das Natura 2000-Netzwerk umfasst in Polen alle bestehenden Nationalparks (23), einen Teil der insgesamt 120 existierenden Landschaftsparks und der 1307 Naturschutzgebiete sowie neue Terrains, die bis dato nicht rechtlich geschützt wurden. Die Teilnahme Polens am Europäischen Ökologischen Netzwerk wird die Erhaltung der biologischen Mannigfaltigkeit und des Umwelterbes erleichtern. Ausführlich zum Umweltschutz in Polen Vgl. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten/ Abt. Promotion: Umweltschutz und Nationalparks, Warschau 2004

- Verbesserter Schutz von Öko-Systemen, die von Luft- und Wasserverschmutzung sowie von ökonomischen Tätigkeiten (Straßenbau und intensive Landwirtschaft) bedroht werden.
- Vollständige Umsetzung der Richtlinien zur Luftqualität reduziert die Gefahren, die vom sog. *Saueren Regen* ausgehen.¹³⁰² Davon besonders betroffen sind Land-Öko-Systeme wie z.B. das aus Teilen Polens, Tschechiens und Deutschlands bestehende „Schwarze Dreieck“.
- Vollständige Erreichung der EU-Standards für Wasserqualität reduziert die Bedrohung für Wasser-Öko-Systeme, wie das Schwarze Meer, das Baltikum oder das *Danube Biosphere Reserve* (Mündungsarm der Donau in das Schwarze Meer)
- Durch die vollständige Implementierung der Richtlinien zur Abfallwirtschaft werden Emissionen von Schwermetallen und Dioxinen aus Verbrennungen verringert und die Grundwasserqualität durch Reduktion des illegalen *Abfall-Dumpings* verbessert, wovon Öko-Systeme im besonderen Maße profitieren.
- Verbesserter Schutz natürlicher Habitate von Tieren und Vögeln vor kommerzielleren und wirtschaftlichen Aktivitäten wird durch die Implementierung der Richtlinie zu Natürlichen Habitaten erreicht

7.2.2.3 Ökonomischer Nutzen¹³⁰³

7.2.2.3.1 *Steigerung der Wettbewerbsposition der Wirtschaft*

Im Zuge der Umsetzung des Europa-Abkommens schritt die wirtschaftliche Annäherung Polens und der EU in den neunziger Jahren voran. Der EU-Beitritt Polens bedeutet schließlich die gleichberechtigte und vollständige Teilnahme polnischer Unternehmen am Europäischen Binnenmarkt. Neben Wachstumschancen eröffnen sich für polnische Firmen Möglichkeiten zum Austausch und zur Kooperation mit EU-Unternehmen. Wollen polnische Betriebe von diesen Chancen und Möglichkeiten profitieren, müssen sie jedoch die auf den EU-Märkten geltenden EU-Richtlinien zum Konsumentenschutz beachten. In der Praxis bedeutet das, dass polnische Betriebe, die international tätig sind, dazu gezwungen werden, ihre unternehmerische Tätigkeit umweltbewusst und ihre Produkte schadstoffarm zu gestalten.

¹³⁰² An dieser Stelle ist es wichtig, zu unterstreichen, dass der Sauerer Regen eine der wichtigsten Ursachen für die fortschreitende Degradation von Wäldern in Polen und in ganz Europa ist. Neben dem Schwefelsäuregehalt in der Luft wird seine Entstehung in immer größer werdenden Maße von anderen säuerlichen Substanzen, v.a. durch Stickstoffoxide, verursacht. Eine große Rolle spielt hier die Emission von Abgasen in die Luft. Bei einer ständig wachsenden Motorisierung der Bevölkerung und steigendem Verkehrs- und Transportaufkommen auf Polens Straßen werden die EU-Vorschriften zur Regulierung der Emissionen von Abgasen besonders in Polen eine sehr starke Wirkung haben und in längerfristiger Sicht die Wald-Öko-Systeme Polens entlasten. Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 150

¹³⁰³ Für eine ausführliche und detaillierte Untersuchung der ökonomischen Auswirkungen der Implementierung einzelner Umweltrichtlinien in Polen vgl. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): *Ekonomiczne Korzyści dla Polski wynikające z wdrożenia prawa ochrony Środowiska Unii Europejskiej*, [Amt des Komitees für Europäische Integration: Ökonomischer Nutzen für Polen aus der Übernahme des rechtlichen Besitzstandes der Union im Bereich Umweltschutz] Warszawa, Juli 2003, S. 13 [UKIE (2003)]

Neben der für den EU-Beitritt zwingend notwendigen Erfüllung von EU-Umweltnormen ist hier auch die *freiwillige* Einführung von Standards wie z.B. von ISO-Normen zu nennen.¹³⁰⁴ Immer mehr Unternehmen, die zum einen auf ihr Renommee achten und zum anderen vor allem die Kooperation mit anderen umweltgerecht arbeitenden Partnern suchen, führen Zertifizierungen nach ISO-Normen durch. Indem sie ihre Kooperationspartner auch nach Umweltschutzaspekten auswählen, machen sie die in den ISO-Normen enthaltenen Standards zu einem Muss für andere Betriebe, die im umweltgerechten Wirtschaftsaustausch berücksichtigt werden möchten. Festzuhalten bleibt somit, dass die durch den EU-Beitritt Polens bedingte und immer größer werdende wirtschaftliche Annäherung die Zertifizierungen nach ISO-Normen in den polnischen Unternehmen vorantreibt und somit bei der Ausbildung des Umweltbewusstseins sowohl in der Belegschaft, als auch in den Führungsetagen mitwirkt.¹³⁰⁵

Die Übernahme des *acquis* im Umweltbereich impliziert eine auf den Umweltschutz ausgerichtete Standardisierung von Prozessen und Produkten sowie eine allgemeine Effektivitätssteigerung des Wirtschaftens mit Umweltressourcen (ökologische Effektivität). Besonders die Implementierung der IVU-Richtlinie (Nr. 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) führt eine systematische Ausrichtung der Planungsmethoden sowie der Produktion an einer langfristig umweltgerechten Entwicklung ein, indem der Umweltschutzgedanke in alle Produktions- und Planungsprozesse integriert wird.¹³⁰⁶

Die Standardisierung in der Produktion erleichtert Kooperationen in der Herstellung, da dadurch umweltgerechte Produktionstechnologien gefördert und das Risiko ökologischer Schäden gemindert wird. Dank der Modernisierung der Technologien erlangen die polnischen Produkte eine immer bessere Konkurrenzposition auf den EU-Märkten. Der Investitionsaufwand, der von polnischen Unternehmen zur Erreichung der in den EU-

¹³⁰⁴ Hier ist vor allem die ISO 14000 zu nennen, mit der der Umweltschutz systematisch in Managementprozessen und Organisationsstrukturen verankert wird. Bei allen täglichen Aufgaben und firmenpolitischen Entscheidungen wird somit die Berücksichtigung von Umweltaspekten und ein Nachweis des umweltgerechten Verhaltens ermöglicht. Die Einhaltung der Norm wird durch regelmäßige Überprüfungen durch Umwelt-Auditorien einer unabhängigen Zertifizierungsstelle gewährleistet. Vgl. dazu die Online-Umweltdatenbank unter http://www.umweltdatenbank.de/lexikon/iso_14001.htm Für weitergehende Informationen siehe die Internetseite der Internationalen Standardisierungsorganisation unter: www.iso.org

¹³⁰⁵ Vgl. dazu Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 146

¹³⁰⁶ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 135f

Richtlinien vorgeschriebenen Normen getragen werden muss, wappnet die polnische Wirtschaft auf die *langfristige* Einhaltung der immer strenger werdenden Umweltstandards und sichert somit auch zukünftig ihre Wettbewerbsposition nicht nur in der EU, sondern auch auf Drittmärkten. Die eben beschriebenen Effekte tragen dazu bei, das negative Image Polens, als eines die Umweltbelange nicht achtenden Landes, immer mehr abzubauen und somit das Vertrauen in die polnische Wirtschaft zu steigern.¹³⁰⁷

Ferner werden durch die Erfüllung der EU-Umweltnormen Exporterleichterungen für jene Branchen und Unternehmen erwartet, die wegen des Verdachts des *Öko-Dumpings*¹³⁰⁸ unter Exportquoten zu leiden hatten.¹³⁰⁹ Unabhängig davon, ob es sich bei den durch die EU verhängten Exportbarrieren und Handelssanktionen um gerechtfertigte Vorwürfe oder um Formen des Protektionismus handelt, wird die künftig vollständige Erfüllung der Umweltstandards jeden Zweifel aus dem Weg räumen und durch die Beseitigung der oben erwähnten Restriktionen die Konkurrenzposition polnischer Unternehmen verbessern.

7.2.2.3.2 Ankurbelung des Wirtschaftswachstums

Neben dem Aufbau von umweltgerechten Infrastrukturen fördert die vollständige Anwendung des Umwelt-*acquis* die Entgiftung des Erdbodens und verbessert die Qualität von Wasser und Luft. Aus diesen positiven Effekten auf die Umwelt ergeben sich vielerlei ökonomische Vorteile, die den Wirtschaftswachstum eines Landes fördern können. Von Branche zu Branche ist dabei eine unterschiedliche Intensität des Profits von verbesserter Umweltsituation wahrnehmbar. Von der Anwendung der Richtlinie für Badegewässer und -strände kann beispielsweise besonders die Touristikbranche profitieren, da durch sauberes Badewasser und zertifizierte Strände mehr Touristen angezogen werden. Die Landwirtschaft kann dagegen aufgrund besserer Luftqualität und Eindämmung von saurem Regen von größeren Ernten (siehe weiter oben) oder bei verbesserter Grundwasserqualität von geringeren Produktionskosten (z.B. geringeren Kosten für Entsäuerung des Ackerlandes) profitieren.¹³¹⁰

¹³⁰⁷ Vgl. dazu Ministerrat RP (2000), S. 99

¹³⁰⁸ Vergünstigung der Produktion auf Kosten der Umwelt

¹³⁰⁹ Eine der polnischen Exportbranchen, die unter dem Verdacht des Öko-Dumpings steht, ist die polnische Hüttenindustrie, vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 151

¹³¹⁰ Vgl. Ministerrat RP (2000), S. 99

Bessere Grund- und Oberflächenwasserqualität wirkt sich besonders in Unternehmen aus, die Wasser als Produktions- oder Hilfsmittel verwenden (z.B. Produktion von Trinkwasser) und dabei auf eine hohe Wasserqualität angewiesen sind: Je sauberer das Wasser desto geringer und kostengünstiger fällt dessen Vorbehandlung und die Unterhaltung der dafür verwendeten Anlagen aus. Die höhere Wasserqualität wird ebenfalls zu einer längeren Lebensdauer von Wasserversorgungssystemen führen und damit die Reparatur- und Überholungskosten von solchen senken.

Nicht zu vergessen ist auch die Tatsache, dass der Anpassungs- und Modernisierungszwang polnischer Unternehmen die Nachfrage nach Investitionen, Gütern und Dienstleistungen im Bereich des Umweltschutzes ankurbelt.¹³¹¹ Da der *acquis* bis zum Ablauf der Übergangsperioden umgesetzt werden muss und seinen ständigen Veränderungen in der Zeit nach dem EU-Beitritt auch zukünftig Rechnung getragen werden muss,¹³¹² ist davon auszugehen, dass diese Nachfrage auf einem stabilen Niveau bleiben wird und somit einen beachtlichen Einfluss auf die Entwicklung einer Art *Umweltschutzindustrie* mit den dazugehörigen Märkten (z.B. Markt für Recycling und Wiederverwertung von Abfällen) in Polen haben wird.¹³¹³

Dieser Industriezweig wird aus Unternehmen bestehen, die Produkte und Dienstleistungen zum Umweltschutz anbieten.¹³¹⁴ Ihre Abnehmer im Bereich „Business-to-Business“ werden vor allem in Sektoren zu finden sein, die sich mit dem Schutz der Luft, mit der Wasserversorgung und mit der Klärung von Abwässern sowie mit der Abfallwirtschaft befassen (z.B. Klärwerke oder Hersteller von Luftfilteranlagen etc.). Zu den Kunden dieser Leistungen werden ferner Unternehmen gehören, die sich mit der Projektierung und Produktion von Produkten und Dienstleistungen zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung befassen.¹³¹⁵ Es ist davon auszugehen, dass für folgende Branchen die größten Wachstumschancen aus der Implementierungsphase des *acquis* erwachsen:

¹³¹¹ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 135

¹³¹² Zur Problematik der durch die Kandidatenländer nicht immer beachteten Notwendigkeit zur Berücksichtigung des sich auch zukünftig weiterentwickelten *Acquis* vgl. EP (2003g), S. 62

¹³¹³ Vgl. KPRM (2003), S. 44f

¹³¹⁴ z.B. Sortierung von Abfällen oder Durchführung von Umweltschutz-Audits, vgl. dazu UKIE (2003a), S. 71

¹³¹⁵ Vgl. Radziejowski et al. (2002), S. 135

- Baubranche
- Maschinenindustrie
- Elektro- und Energiewirtschaft
- Stahlindustrie
- Elektronische Industrie

Als Endkunden der oben beschriebenen Produkte und Dienstleistungen sind Unternehmen anzusehen, die als die größten Umweltverschmutzer gelten und somit hohe Direktinvestitionen zur Umsetzung der restriktivsten EU-Umweltstandards, wie der IVU-Richtlinie, tätigen müssen. Dazu zählen unter vielen anderen die Chemieindustrie, die Abfallwirtschaft oder die Energiewirtschaft.¹³¹⁶

Ferner hat die Anpassung des *acquis* positiven Einfluss auf die Informatikbranche sowie auf den Finanzsektor. Beispielsweise impliziert die bis 2015 zu erfolgende Umsetzung der Richtlinie Nr. 91/271/EG über die Behandlung von kommunalem Abwasser Investitionen im Wert von ca. 8 Mrd. Euro, vor allem in den Bau von über 400 und Modernisierung von 418 Kläranlagen sowie in Modernisierung von Kanalisationsnetzen.¹³¹⁷ Der Modernisierung im Rahmen der IVU-Richtlinie unterliegen ferner 2300 Anlagen und Installationen aus diversen Industriebereichen.¹³¹⁸ Für die ordnungsgemäße Umsetzung der IVU-Richtlinie müssen ferner die regionalen und lokalen Mitarbeiter auf dem Gebiet der Ausstellung von integrierten Genehmigungen ausgebildet werden. Bis zur völligen Einhaltung der Deponie-Richtlinie¹³¹⁹ am Ende des Übergangszeitraums 2012 müssen voraussichtlich 100 Deponien gebaut werden.¹³²⁰

7.2.2.3.3 Sozio-ökonomischer Nutzen

Es wird ferner erwartet, dass aus Investitionen in Infrastrukturen zum Umweltschutz sowie in deren Betrieb und Unterhaltung Folgeinvestitionen in die lokale Wirtschaft resultieren werden, die wiederum positive Effekte auf die lokale und regionale Wirtschaftsentwicklung

¹³¹⁶ Die vollständige Liste der Unternehmen, die die IVU-Richtlinie (Nr. 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) umsetzen müssen, ist im Annex Nr. 1 derselben zu finden.

¹³¹⁷ Vgl. dazu EP (2003g), S. XVI

¹³¹⁸ Für eine detailliertere Darstellung vgl. ebenda S. 136

¹³¹⁹ Vgl. Richtlinie 99/31/WE vom 26. April 1999 über Abfalldeponien, in: ABI. L 182 vom 16.7.1999, S. 1

¹³²⁰ Die in Polen im Rahmen der Anpassung an den Umwelt-*acquis* durchzuführenden Projekte können andererseits auch als Kosten der Anpassung gesehen werden. vgl. dazu Kap. 7.2.3 dieser Arbeit sowie EP (2003g), S. XX

und somit auf die Beschäftigungssituation in diesen Regionen haben werden (Verbesserung der Standortqualität).¹³²¹ Dabei kann die Existenz von sauberer Luft und sauberem Wasser in Kombination mit dem Vorhandensein von umweltschonenden Infrastrukturen, die zum einen die Nutzung der Umweltressourcen ermöglichen und zum anderen die Umwelt vor Verschmutzung schützen (Wasserversorgungs- und Kläranlagen sowie umweltgerechte Abfallsammelsysteme), die Standortqualität einer Gegend erheblich verbessern. Je höher die Standortqualität, desto höher die Wahrscheinlichkeit potentieller Investitionstätigkeit in dieser Gegend und auch des Verbleibs hochqualifizierter Arbeitskräfte (Verhinderung des *Brain-Drain* Effektes).¹³²²

Der Einfluss der vollständigen Implementierung des Umwelt-*acquis* auf die Beschäftigungslage in Polen wurde sowohl von polnischen als auch von aus der EU stammenden Quellen bestätigt. Aus der von ECOTEC et. al. für die Europäische Kommission im Jahre 2001 durchgeführten Analyse geht beispielsweise hervor, dass der durch die vollständige Übereinstimmung mit dem Umwelt-*acquis* bedingte Beschäftigungsanstieg in den nächsten 20 Jahren etwa 380 Tausend neue Arbeitsplätze betragen wird.¹³²³ Die 380 Tausend neuer Arbeitsplätze werden zwar nicht im gleichen Maße die Arbeitslosenrate in Polen vermindern, jedoch wird ihre Bedeutung vor allem in Gegenden groß sein, in denen ökologische Investitionen getätigt werden. Die größten positiven Beschäftigungswirkungen der *acquis*-Implementierung werden im Bereich der Umsetzung der IVU-Richtlinie erwartet (161 Tausend) und der Richtlinien zum Wasserschutz (28 Tausend).¹³²⁴

7.2.2.4 Zugang zu verstärkter EU-Unterstützung (Post-Accession Assistance)

Mit den Beschlüssen des Kopenhagener EU-Gipfels vom Dezember 2002 hat sich die finanzielle Unterstützung für die neuen Mitglieder seitens der Gemeinschaft deutlich

¹³²¹ Hier sind beispielsweise die durch EU-Richtlinien bedingte Verstärkung der Recycling- und Kompostierungsaktivitäten zu erwähnen. Diese ziehen Investitionen in mit ihnen verbundene Tätigkeiten (Sammlung, Trennung, Wiederverwertung) nach sich und erzeugen somit positive Beschäftigungseffekte. Vgl. dazu ECOTEC et al. (2001), Executive Summary, S. XII

¹³²² zu den Beschäftigungseffekten des auf dem *Acquis* Communautaire aufgebauten Umweltschutzes in Polen vgl. UKIE (2003c), S.150ff; zum Phänomen des „Brain-Drain“ Effektes vgl.: Friedrich-Ebert-Stiftung [Hrsg.]: Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer. Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn 2003

¹³²³ Vgl. Ecotel et al. (2001), S. 324 sowie KPRM (2003), S. 44f

¹³²⁴ Vgl. Ecotel et al. (2001), S. 324-326

erhöht.¹³²⁵ Seit dem Tage des EU-Beitritts profitiert besonders Polen von einer prozentualen Beteiligungserhöhung nach der Ablösung des Vorbeitrittsinstruments ISPA durch den Kohäsionsfond. Die folgende Tabelle unternimmt einen Vergleich der prozentuellen Mittelzuweisung an Kandidaten bzw. Beitrittsländer aus dem ISPA und aus dem Kohäsionsfonds:

Tab. 25: Verteilung der Mittel aus dem Vorbeitrittsinstrument ISPA an die Kandidatenländer und aus dem Kohäsionsfonds an die neuen EU-Mitglieder.

Land	<i>Vorbeitrittsinstrument ISPA</i>	Kohäsionsfonds (nach dem EU-Beitritt)
	Prozentualer Anteil am Jahresbudget	Prozentualer Anteil am Jahresbudget
Bulgarien	8 – 12%	-
Zypern	-	0.43% - 0.84%
Tschechien	5.5 – 8%	9.76% - 12.28%
Estland	2 – 3.5%	2.88% - 4.39%
Ungarn	7 – 10%	11.58% - 14.61%
Litauen	4 – 6%	6.15% - 8.17%
Lettland	3.5 – 5.5%	6.07% - 7.08%
Malta	-	0.16% - 0.36%
Polen	30 - 37%	45.65% - 52.72%
Rumänien	20 – 26%	-
Slowenien	1 – 2%	1.72% - 2.73%
Slowakei	3.5 – 5.5%	5.71% - 7.72%
Jahresbudget	1 Mrd. Euro/ Jahr	7,6 Mrd. Euro/ Jahr

Quelle: eigene Darstellung des Verfassers auf Basis von European Commission: Second Progress Report on Economic and Social Cohesion, Brussels, 2003, COM (2003) 34 final sowie EP (2003g), S. 21f

Aus der obigen Tabelle ist ersichtlich, dass nach der Redistribution der prozentuellen Anteile von Bulgarien und Rumänien (nicht bei der 2004-Erweiterungsrunde dabei) die meisten Beitrittsländer eine größere Proportion aus dem Kohäsionsfonds erhalten, als sie im Vorfeld des Beitritts aus dem jährlichen ISPA-Budget erhielten. Das dem Kohäsionsfonds jährlich zur Verfügung stehende Budget ist dabei im Vergleich zum ISPA-Budget bei weitem höher, womit sich die den neuen Beitrittsländern jeweils zustehenden finanziellen Mittel nach der

¹³²⁵ In Kopenhagen wurde das finanzielle Unterstützungspaket im Lichte der anstehenden Osterweiterung auf 40,8 Milliarden Euro erhöht. Dem Struktur- und Kohäsionsfond wurden davon für den Zeitraum 2004 bis 2006 21,7 Milliarden Euro zugewiesen. Vgl.: Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Kopenhagen, 12. und 13. Dezember, Brüssel, 29. Januar 2003, Anlage 1: Haushalts- und Finanzfragen, S. 11f. Abrufbar im Internetangebot des Rats der Europäischen Union unter: http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

Redistribution noch zusätzlich erhöhen. Mit einem Sprung von 30-37% unter ISPA auf 45-53% jährlicher Beteiligung am Kohäsionsfonds profitiert vor alle Polens von einer größeren Mittelzuweisung. Die Allokation unter die Beitrittsländer erfolgt nach Gesichtspunkten wie Bevölkerungsgröße, Pro-Kopf-BIP und Landesgröße. Nach der Auswertung der Tabelle stehen Polen in den ersten Jahren nach dem Beitritt jährlich zwischen 3,4 und 4 Milliarden Euro aus dem Kohäsionsfond der EU zu. Ähnlich wie im Rahmen des ISPA-Programms werden 50% aller Mittel aus dem Kohäsionsfonds zur Unterstützung des Umweltschutzes in den neuen EU-Mitgliedsländern verwendet.

Allerdings muss bei der Schätzung des potenziellen Nutzens, der sich aus der Mittelzuweisung der Europäischen Union im Bereich Umweltschutz für Polen ergeben kann, beachtet werden, dass die Verwendung der EU-Mittel festen Regeln unterworfen ist. Die Effektivität der Nutzung von EU-Hilfsfonds hängt somit davon ab, wie hoch Polens Fähigkeit ist und sein wird, diesen Regeln zu folgen.¹³²⁶

Beispielsweise muss beachtet werden, dass – neben einigen wenigen Maßnahmen – die EU-Fonds als Teilfinanzierung von durch EU unterstützten Maßnahmen und Programmen gedacht sind. Um von den finanziellen Hilfsmitteln profitieren zu können, muss somit ein Teil der Gesamten Investition aus eigenen Budgets des jeweiligen EU-Mitgliedslandes gedeckt werden.¹³²⁷ Die Unionsmittel können somit nicht zur Minderung des eigenen Anteils am bereits laufendem Programm genutzt werden. Vielmehr dienen die Unionsmittel dem Ziel, dass mehr Maßnahmen durchgeführt werden *können* und nicht, dass das Sparverhalten der Mitglieder gefördert wird. Im Gegenteil, sie fördern eher die Allokation nationaler Mittel in ein von der EU unterstütztes Projekt.

Polen muss bei der Finanzierung der durch die Union geförderten Projekte beachten, dass die dafür vorgesehenen Unionshilfen nicht im Voraus sondern auf Refundationsbasis gewährt werden. Ein mit EU-Beteiligung realisiertes Projekt muss somit zuerst aus nationalen Mitteln

¹³²⁶ Vgl. dazu Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową: Finansowe skutki Przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Material na konferencje w dniu 23 kwietnia 2003, Gdańsk 2003, S. 1 [i.F.z.a: IBGR (2003)] sowie UKIE (2003a), S. 71

¹³²⁷ Es gilt der Grundsatz der Zusätzlichkeit (Vgl. Kap. 5.10.2 dieser Arbeit), nach dem die Unionsmittel die nationalen Mittel ergänzen und nicht ersetzen sollen.

vorfinanziert werden. Erst der für bereits getätigte Zahlungen vorgelegter „Zahlungsbeleg“ stellt die Basis für eine Refundierung dar. Von der Pre-Finanzierung bis zur Refundation kann dabei mehr als ein halbes Jahr vergehen.¹³²⁸

Aus den obigen Überlegungen geht für Polen hervor, dass die im Endeffekt gewährte Unterstützungshöhe sowie der Ausmaß der Effizienz und der Effektivität ihrer Nutzung von dem Zustand und der Verfügbarkeit der für die Kofinanzierung der Projekte nötigen nationalen Mittel abhängen wird.¹³²⁹ Ferner muss die reibungslose Funktion von administrativen Einrichtungen (Zahlstellen) sichergestellt werden, die für das Management (Empfang, Verteilung, Kontrolle etc.) zuständig sind.

7.2.2.5 Monetärer Wert des Nutzens

Im Auftrag der Europäischen Kommission führte in 2001 ein Konsortium aus führenden Umweltforschungsinstituten unter der Leitung von ECOTEC eine detaillierte Analyse der geldwerten Vorteile und Nutzen der vollständigen Anwendung des Umwelt-*acquis* in Polen und in allen übrigen Kandidatenländern durch.¹³³⁰¹³³¹

Dabei wurde die Implementierung der Richtlinien für Luft- und Wasserqualität sowie zur Abfallwirtschaft – der drei wichtigsten Bereiche des Umweltschutzes – berücksichtigt und ihre vollständige Umsetzung bis zum Jahr 2010 angenommen. Die Untersuchung erfasste bei der Auswertung folgende Arten von Nutzen und Vorteilen:

- Nutzen für die Gesundheit der Menschen
- Nutzen, der aus dem Schutz der kommerziell eingesetzten Umweltressourcen entsteht
- Aus dem Schutz nicht kommerziell eingesetzter Umwelt entstehender Nutzen

¹³²⁸ Vgl. IBGR (2003), S. 1

¹³²⁹ Über die Lage der öffentlichen und staatlichen Budgets in Polen sowie über die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die polnischen Finanzen siehe IBGR (2003)

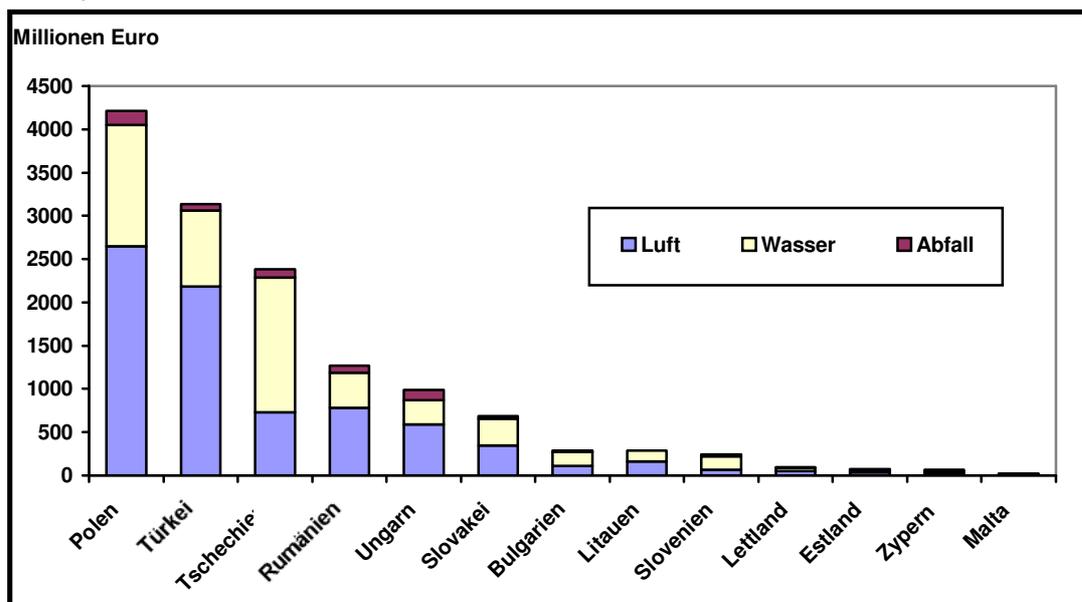
¹³³⁰ Allerdings ging die Analyse davon aus, dass die Kandidatenländer keinerlei Anstrengungen zur Verbesserung der Umweltsituation unternommen hätten, wenn sie sich nicht auf die EU-Mitgliedschaft hätten vorbereiten müssen. Diese Annahme ist – wie weiter oben angedeutet – nicht realitätsnah und führt zu überhöhten Schätzungen, da sie Nutzen beinhaltet, die ohnehin aufgrund der Evolution nationaler Vorschriften in Polen erreicht worden wären.

¹³³¹ Aus Ermangelung polnischer Analysen zu diesem Bereich wurden die Ergebnisse von ECOTEC et. al. in den in Polen nach der Beendigung der Beitrittsverhandlungen erstellten Berichten zu dem Nutzen der EU-Mitgliedschaft übernommen.

7.2.2.5.1 Jährlicher Gesamtnutzen

Laut ECOTEC et al. wird der jährliche Gesamtwert des Nutzens für alle Kandidatenländer von 12500 Millionen Euro/ Jahr (niedriges Szenario) bis 69 300 Millionen Euro/ Jahr (hohes Szenario) rangieren.¹³³² Der größte Anteil am jährlichen Gesamtnutzen (etwa 30% des Schätzwertes) fällt dabei Polen zu und soll von 4210 Millionen (niedriges Szenario) bis 21430 Millionen Euro pro Jahr (hohes Szenario) betragen. Das niedrige Szenario für den jährlichen Gesamtnutzen Polens wird im Vergleich zu den übrigen Kandidatenländern in der folgenden Tabelle verdeutlicht:

Abb. 23: Jährlicher Nutzen in den MOEL aus der vollständigen Implementierung des Umwelt-acquis in den Bereichen „Luft“, „Wasser“ und „Abfall“ (niedriges Szenario in Mio. €)



Quelle: ECOTEC et al. (2001), Executive Summary, S. XXV

Die obige Abbildung verdeutlicht, die Profiteurstellung Polens aus der vollständigen Implementierung der Richtlinien in den wichtigsten Umweltschutzbereichen Luft- und Wasserqualität sowie Abfallwirtschaft. Dabei wird für alle Kandidatenländer deutlich, dass durchschnittlich etwa 62% des Nutzens aus der Umsetzung der Richtlinien zur Luftqualität

¹³³² Vgl. ECOTEC et al. (2001), Executive Summary, S. XXV

entstehen. Für Polen beträgt dieser Wert etwa 2,65 Mrd. pro Jahr (30% des kumulierten Nutzens für alle Kandidatenländer) und basiert auf Kostenersparnissen, die sich aus folgenden Auswirkungen der verbesserten Luftqualität¹³³³ ergeben:

- positive Effekte im Gesundheitssektor (steigende Lebenserwartung und fallende Rate der Erkrankungen),
- Verringerung der Schädigungen von Gebäudeaußenflächen und
- Verbesserung der Ernten.

Der große Unterschied zwischen dem niedrigen und dem hohen Szenario des durch ECOTEC et al. (2001) ausgerechneten Nutzens in diesem Bereich resultiert vor allem aus Unsicherheiten und Ungenauigkeiten in der monetären Schätzung des statistischen Lebens und der Gesundheit, auf der sich die Analyse stützt. Unterschiede in den Ergebnissen verdeutlicht beispielsweise das Ergebnis der im Jahre 2000 in den USA durchgeführten Untersuchung der gesundheitlichen Effekte aus der Verminderung der Konzentrationen von den wichtigsten atmosphärischen Verschmutzungen. Diese ergab, dass der sich daraus für einen erwachsenen Polen ergebende jährliche Nutzen etwa 33 Euro beträgt. In der Landesskala beträgt der Nutzen somit etwa 1 Milliarde Euro pro Jahr.¹³³⁴ Diese Einschätzung ist weitaus niedriger als die oben dargestellte von ECOTEC et al., die im niedrigen Szenario einen 2,6 Mal größeren jährlichen Nutzen voraussah.

Der zweitgrößte Nutzen entsteht für alle Kandidatenländer durch die Implementierung der Wasserrichtlinien (vgl. Abb. 23 und 24). Die Vorteile basieren vor allem auf der Nachfrage nach sauberem Trink- und Badewasser sowie auf Kostenersparnissen, die aufgrund verbesserter Wasserqualität in Flüssen entstehen. Die Analyse von ECOTEC et al. schätzt, dass der für alle Kandidatenländer kumulierte jährliche Gesamtnutzen aus der Implementierung der Wasserrichtlinien je nach Szenario zwischen 5 und 14 Milliarden Euro pro Jahr betragen wird. Der Anteil Polens beträgt in Abhängigkeit vom Szenario zwischen 1,4 und 3,7 Milliarden Euro pro Jahr, womit Polen nach Tschechien bzw. der Türkei jeweils der zweitgrößte Profiteur aus der Implementierung der Wasserrichtlinien ist.¹³³⁵

¹³³³ Der Nutzen aus der Verbesserung der Luftqualität entsteht zu 95% durch verringerte Emissionen folgender Schadstoffe: Partikelemission, SO₂, NO_x, VOCs und NH₃, vgl. ECOTEC et al (2001), Executive Summary, S. XXXVII

¹³³⁴ Vgl. Dziegielewska, D.A.: Essays on Contingent Valuation and Air Quality Improvement in Poland, Dissertation, Yale University, (2003), S. 85ff

¹³³⁵ Vgl. ECOTEC et al. (2001), Executive Summary, S. XXXIIIff

Der dritte und im Vergleich zu den Bereichen Luft und Wasser kleinste Bestandteil des Nutzens aus der vollständigen Implementierung des Umwelt-*acquis* ist die Umsetzung der Richtlinien zur Abfallwirtschaft. Die sich daraus ergebenden Vorteile entstehen vor allem durch die Umsetzung der Richtlinien zu Abfalldeponien und Verpackungen sowie aus der Kombination der Anwendungseffekte der beiden Richtlinien. Für alle Kandidatenländer wurde der jährliche Gesamtnutzen je nach Szenario zwischen 0,6 und 12,3 Milliarden Euro geschätzt, wobei die Anwendung der Richtlinie zu Abfalldeponien den prozentuell größten Anteil ausmacht. Mit über 160 Millionen ist der jährliche monetäre Gesamtnutzen aus der Umsetzung der Abfallrichtlinien in Polen unter allen Kandidatenländern am größten.¹³³⁶

7.2.2.5.2 Pro-Kopf Nutzen

Anders stellt sich die Situation dar, wenn der jährliche Gesamtnutzen durch die Einwohneranzahl jedes Kandidatenlandes geteilt wird und somit der Nutzen pro Einwohner errechnet wird. Bei dieser Rechnung belegt Polen mit 109 bis 533 Euro pro Jahr und Einwohner (2,9 und 14,8% des polnischen BIP) den vierten Rang unter allen Kandidatenländern.¹³³⁷ Den ersten Rang belegt mit 232 bis 702 Euro/ Jahr und Einwohner Tschechien (4,8-14,5% des tschechischen BIP). Der Mittelwert für alle Kandidatenländer beträgt 81-420 Euro/ Jahr (2,6-13% BIP aller Kandidatenländer).

7.2.2.5.3 Kumulierter Gesamtnutzen bis 2020

Bei der Betrachtung des kumulierten Gesamtnutzens in der Zeitperiode 2000 bis 2020 belegt Polen den ersten Platz unter allen Kandidatenländern. Die Gesamtsumme des Nutzens aus der vollständigen Implementierung aller Richtlinien in den Bereichen Wasser, Luft und Abfall beträgt für alle Kandidatenländer zusammen zwischen 134 (hohes) und 681 Milliarden Euro (niedriges Szenario).¹³³⁸ Daran trägt allein Polen den Anteil von 30% (je nach Szenario 41 bzw. 208 Milliarden Euro). Die darauf folgende Tabelle stellt die absoluten monetären Werte beider Szenarios für den jährlichen und für den kumulierten Nutzen bis 2020 in Polen zahlenmäßig dar.

¹³³⁶ Vgl. ECOTEC et al. (2001), Executive Summary, S. XXXV

¹³³⁷ hinter der Slowakei, Slowenien und Tschechien, vgl. ECOTEC et al. (2001), Executive Summary, S. XXIX

¹³³⁸ Bei dieser Schätzung wird mit einer vollständigen Implementierung der Richtlinien für die Wasser- und Luftqualität bis zum Jahr 2010 und mit einer vollständigen Implementierung der Abfallrichtlinien bis zum Jahr 2020 gerechnet. Dabei wird der aktuelle Nettowert des Nutzens (NPV- Net Present Value) bei einem Diskontsatz von 4% bis zum Jahre 2020 ausgerechnet.

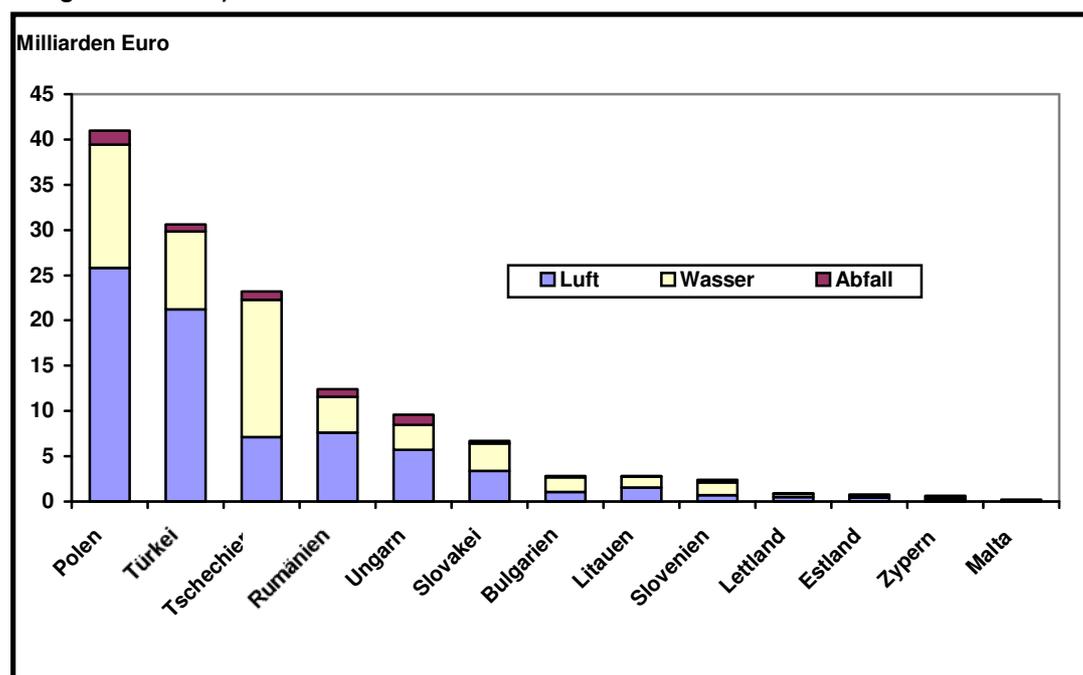
Tab. 26. Monetäre Schätzung des Nutzens für Polen aus der vollständigen Implementierung des *acquis communautaire* im Bereich Umwelt (Millionen Euro, Werte 1999)

		Luft	Wasser	Abfall	Gesamt
Jährlicher Nutzen	niedriges Szenario	2650	1400	165	4215
	hohes Szenario	15400	3280	2750	21430
Kumulierter Wert bis 2020	niedriges Szenario	25800	13590	1600	40990
	hohes Szenario	149930	31960	26300	208190

Quelle: Darstellung nach ECOTEC et al. (2001), in: Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 151

Der Status Polens, als des größten Profiteurs aus der vollständigen Umsetzung des gesamten Umwelt-*acquis* unter allen Kandidatenländern wird für den Fall des niedrigen Szenarios in Abb. 24 verdeutlicht.

Abb. 24: Kumulierter Gesamtnutzen in den MOEL aus der vollständigen Implementierung des Umwelt-*acquis* in den Bereichen „Luft“, „Wasser“ und „Abfall“ bis zum Jahr 2020 (niedriges Szenario)



Quelle: Eigene Darstellung nach ECOTEC et al. (2001), Executive Summary, S. XXX

7.2.2.6 Zusammenfassung

Neben verstärkter finanzieller Hilfe im Umweltbereich (Kohäsionsfonds der EU), von der Polen als EU-Mitglied profitieren kann, ergeben sich für Polen aus der vollständigen praktischen Implementierung aller EU-Umweltnormen immense Vorteile gesellschaftlicher und sozio-ökonomischer Art. Diese drücken sich z.B. in positiven Effekten für die Gesundheit

des Menschen sowie in besserer Wettbewerbsposition polnischer Unternehmen auf den EU-Märkten aus. Daneben bedeutet die Anwendung der EU-Umweltrichtlinien einen großen Nutzen für die Flora und Fauna als solche. Bei einer quantitativen Schätzung der Nutzen ergibt sich, dass die größten finanziellen Vorteile vor allem aus der Implementierung der EU-Umweltnormen in den Bereichen *Wasser-* und *Luftqualität* sowie *Abfallwirtschaft* entstehen.

7.2.3 Kosten der Übernahme des Umwelt-*acquis*

Unter Berücksichtigung der weiter oben dargestellten Schwierigkeiten bei der Trennung zwischen den allgemeinen Modernisierungs- und den reinen Beitrittskosten¹³³⁹ zum einen und unter Beachtung des Mangels eines Nicht-Beitrittsszenarios Polens¹³⁴⁰, ist das Ziel dieses Kapitels, die Kosten darzustellen, die Polen aus seiner Europäischen Integration im Bereich Umwelt tragen muss. In diesem Rahmen wird zuerst kurz der qualitative Charakter der Kosten vorgestellt. Danach soll an das Kapitel 4.3.2.1.1 dieser Arbeit angeknüpft werden, in dem bereits eine erste quantitativ-monetäre Übersicht der aus der vollständigen Umsetzung des Umwelt-*acquis* für Polen resultierenden Kosten gegeben wurde. Das vorliegende Kapitel vervollständigt die Kostendarstellung des Kap. 4.3.2.1.1 um die Auswertung weiterer verfügbarer Analysen.

7.2.3.1 Qualitative Kostenanalyse

Die Transposition, Implementierung und vollständige Umsetzung des Unionsrechts im Bereich „Umwelt“ ist mit *Investitions-* und *Nicht-Investitionskosten* verbunden. Zu den ersten gehört der Bau von:¹³⁴¹

- Kläranlagen, Kanalisations- und Wasserversorgungssystemen,
- Anlagen zur Verarbeitung und sicherer Lagerung von Abfällen
- Installationen, die die industrielle Emission reduzieren
- Anlagen, die Produkte hervorbringen, die die in den Unionsvorschriften definierten Standards erfüllen (z.B. in Bezug auf Kraftstoffe, Heizungs- und Elektrische Energie etc.)

¹³³⁹ Vgl. dazu die Ausführungen des Ministerrates Polens in: Ministerrat RP (2000), S. 99

¹³⁴⁰ Szenario für eine Umweltpolitik Polens, wenn sich Polen nicht auf die EU-Mitgliedschaft vorbereiten müsste.

¹³⁴¹ Vgl. dazu z.B. “Costing and Financial Analysis of Approximation in Environment“, PHARE/DISAE/POL-101, 1998.

Die *Nicht-Investitionskosten* der Implementierung der EU-Umweltnormen Polen fallen in der Anpassung der Verwaltungsstruktur an die Unionsstandards an. Die notwendigen Veränderungen betreffen folgende Maßnahmen:

- Aufbau neuer Institutionen oder Verstärkung bestehender Einrichtungen regionaler und lokaler Organe der öffentlichen Verwaltung
- Modernisierung des bestehenden Monitoring-Netzes im Umweltschutz und dessen Anpassung an die EU-Standards
- Aufbau eines effektiven Berichts- und Informationswesens über die Umwelt und den Umweltschutz
- Vorbereitung von Plänen und Programmen und der zur Ihrer Umsetzung nötigen Analysen und Bewertungen.

Vor allem die Implementierung und Durchsetzung der Rechtsnormen verlangt eine Vergrößerung des Beamtenapparates sowie die Erhöhung des Ausbildungsniveaus einzelner Beamten auf verschiedenen Administrationsebenen. Nur unter Gewährleistung einer engen Zusammenarbeit zwischen den Organen der Administration, Umweltschutzorganisationen und -diensten sowie interessierten Subjekten aus verschiedenen Sektoren der Wirtschaft und Gesellschaft können die Aufgaben im Umweltbereich erfolgreich bewältigt werden.¹³⁴²

7.2.3.2 Quantitativ-monetäre Kostenanalyse

Die Ergebnisse der im Kap. 4.3.2.1 dargestellten quantitativ-monetären Schätzungen für die gesamten aus der vollständigen Umsetzung des Umwelt-*acquis* resultierenden Kosten bewegen sich je nach Szenario zwischen 20 und 40 Milliarden Euro. Schätzungswerte für die Gesamtkosten der *acquis*-Implementierung in Polen, die in ähnlichen Bereichen rangieren, wurden auch von der OECD¹³⁴³, Europäischen Kommission¹³⁴⁴ und vom polnischen

¹³⁴² Vgl. dazu z.B. KPRM (2003), S. 43f

¹³⁴³ Die OECD wertet in seiner Untersuchung mehrere verfügbare Quellen aus und prognostiziert, dass die Investitionssumme für die vollständige Übernahme des Umwelt-*Acquis* zwischen 25 Mrd. Euro (niedriges Szenario) und 51 Mrd. Euro (hohes Szenario) betragen wird und die für die vollständige Implementierung notwendige Zeit (je nach Kostenintensivität der gewählten Maßnahmen) zwischen 12 und 15 Jahren (ab 2001) betragen wird. Vgl. OECD [Hrsg.]: Encouraging environmentally sustainable growth in Poland. Economics Department Working Papers No. 299, 2001 S. 26f [i.F.z.a. OECD (2001)]

¹³⁴⁴ Die Europäische Kommission estimierte die totalen Implementierungskosten des Umwelt-*Acquis* auf zwischen 22.1 Mrd. und 42.8 Mrd. Euro. Vgl. European Commission: The challenge of environmental financing in the candidate countries, Communication from the Commission (Draft Communication), June 2001, Annex 2: Estimated Environmental Financing Needs in Candidate Countries, S. 22

Umweltministerium¹³⁴⁵ angegeben. Auf einen ähnlichen Wert kam auch das renommierte Europäische Zentrum in Natolin. Im Jahre 2003 wurden dort anlässlich der Erstellung des Berichts über die Kosten und Nutzen der polnischen Mitgliedschaft in der EU die Ergebnisse der seit der Mitte der neunziger Jahre durchgeführten Kostenschätzungen zu diesem Bereich ausgewertet. Aus der Untersuchung resultierte die folgende Übersicht zu den Hauptkostenbereichen:¹³⁴⁶

Tab. 27: Polens Investitionskosten für die vollständige Umsetzung des *acquis communautaire* im Bereich Umweltschutz

Investitionsbereiche	Kosten in Mrd. Euro
Wasserqualität	13
Bekämpfung industrieller Umweltbelastung in den Bereichen Wasser, Luft und Abfall sowie Umweltverträglichkeitsprüfung	12,15
Luftqualität	1,35
Abfallwirtschaft	3,8
Summe:	30,3

Quelle: Veränderte Darstellung des Verfassers nach: Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 153

Die obige Tabelle kommt zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung der EU-Richtlinien in den drei wichtigsten Bereichen des Umwelt-*acquis*, „Wasser-“, und „Luftqualität“ sowie „Abfallwirtschaft“ Polen etwa 30 Mrd. Euro kosten wird.¹³⁴⁷ Dabei wird deutlich, dass die Richtlinien in diesen Bereichen zu einem großen Teil nur über die Eindämmung industrieller Verschmutzung umgesetzt werden können. Durch die Umsetzung der Richtlinien entstehen bei der Reduktion industrieller Emissionen Kosten in Höhe 12,5 Milliarden Euro, was etwa 40% der Gesamtimplementierungskosten ausmacht. Die mit Abstand höchsten Implementierungskosten verursacht dabei die Umsetzung der IVU-Richtlinie des Rates Nr. 96/61/WE über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.¹³⁴⁸

¹³⁴⁵ Vgl. Ministerstwo Środowiska: Przebieg negocjacji akcesyjnych w obszarze Środowisko, osiągnięte wyniki oraz szacunek skutków finansowych wdrażania przepisów prawa wspólnotowego, [Umweltministerium RP: Verlauf der Beitrittsverhandlungen im Verhandlungskapitel „Umwelt“, erzielte Ergebnisse und Schätzung der Kosten der Implementierung des *acquis*], Warschau, November 2002 sowie Januar 2003

¹³⁴⁶ In der Tab. 27 werden folgende Quellen ausgewertet: Inhalte der Verhandlungspositionen der polnischen Regierung aus dem Jahre 2000; Agriconsulting Europe: Costing and Financial Analysis of Approximation in Environment, DISAE, Contract No. 96-0863.00., 1998; Regional Environmental Center (REC): Cost of Meeting by Poland the EU environmental requirements, Budapest 1999; Hughes, G./ Bucknall, J.: Poland: Complying with EU Environmental Legislation in: World Bank, Environmentally and Socially Sustainable Development, Working Paper No. 14, Washington DC, 1999

¹³⁴⁷ Zum gleichen Ergebnis kam im Jahre 2000 auch der polnische Ministerrat, vgl. Ministerrat RP (2000), S. 99

¹³⁴⁸ Vgl. Ministerrat RP (2000), Tabelle 2 im Annex 3, sowie die Interpretation auf S. 147

Neben der Reduktion von Emissionen großer industrieller Quellen wird der Eliminierung der Kohleverbrennung in individuellen Verbrennungsstellen eine Schlüsselbedeutung bei der Verbesserung der Luftqualität zugeschrieben. Die Umsetzung der Richtlinien in diesem Unterbereich (zusammen mit den Richtlinien zur Regulierung der Lagerung und Distribution von Kraft- und Brennstoffen) wird geschätzte 1,35 Mrd. Euro an Investitionen kosten.¹³⁴⁹

Die Kosten für den Wasserschutz belaufen sich in der Tabelle auf 13 Mrd. Euro. Dieser Betrag setzt sich zum einen aus Kosten für den Bau von Kanalisationsnetzen und Klärwerken (9,1 Mrd. Euro) und zum anderen aus Kosten für Maßnahmen zur Reduktion des Ausstoßes von Nitraten in der Landwirtschaft (2,9 Mrd. Euro).

Die Analyse erwartet schließlich mit 3,8 Mrd. Euro ernstzunehmende Investitionskosten für die Umsetzung der Richtlinien zur Abfallwirtschaft, wobei das Gros der Kosten der Implementierung der Rahmenrichtlinie 99/31/WE vom 26. April 1999 über Abfalldeponien zugeschrieben wird.

Die Betrachtung des Umweltsektors abschließend soll im Folgenden der *Versuch* einer Kosten-Nutzen-Analyse für Polen durchgeführt werden. Dazu soll der kumulierte Gesamtnutzen aus der vollständigen Implementierung des Umwelt-*acquis* mit den dafür im Kap. 7.2.3 errechneten gesamten Implementierungskosten verglichen werden.

7.2.4 Der Versuch einer Kosten-Nutzen-Bilanz

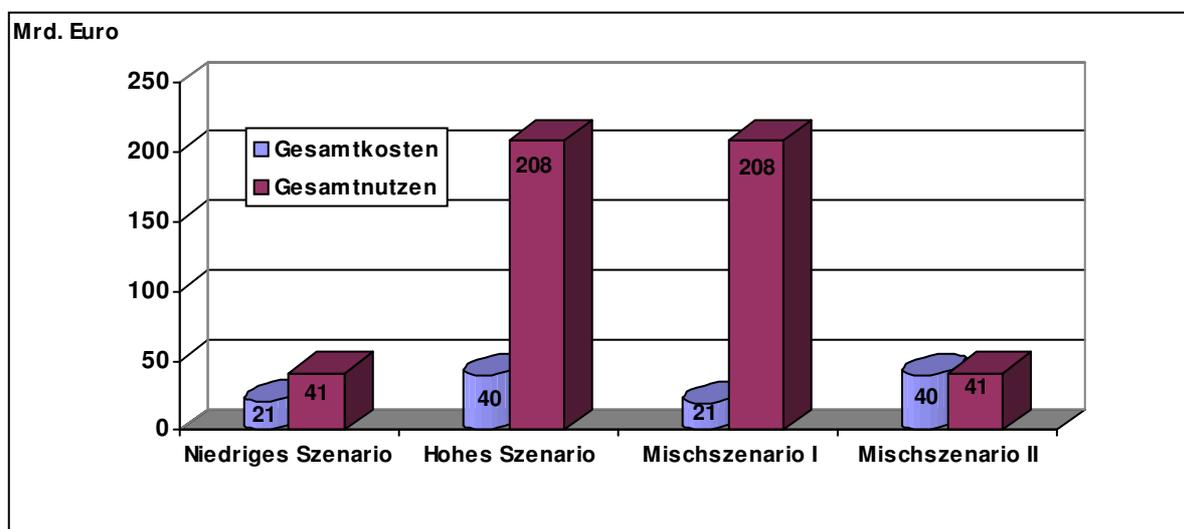
Aufgrund unterschiedlicher Annahmen, Zeithorizonte sowie Prognosetechniken der in dieser Arbeit vorgestellten Kosten- und Nutzenschätzungen kann genau genommen keine direkte Gegenüberstellung der in den Untersuchungen prognostizierten Kosten und Nutzen der vollständigen Übernahme des Umwelt-*acquis* für Polen vorgenommen werden.

Das Ziel dieses Kapitels ist es jedoch, trotz aller Vergleichsbarrieren, wenigstens eine *tendenzielle* Aussage über das zukünftige Verhältnis der Kosten und des Nutzens für Polen zu treffen. Dazu sollen die aus der vollständigen Implementierung des Umwelt-*acquis* im Kap. 7.2.3.2 geschätzten Gesamtkosten mit dem sich aus der Umsetzung aller EU-Umweltnormen ergebenden und im Kap. 7.2.2.5.3 prognostizierten Gesamtnutzen verglichen werden.

¹³⁴⁹ Vgl. dazu Ministerrat RP (2000), S. 147

Bei dem Vergleich der beiden Nutzen-Szenarien (41 Mrd. Euro im Falle des niedrigen bzw. 208 Mrd. Euro im Falle des hohen Szenarios) mit den Szenarien für die Gesamtheit der Implementierungskosten des Umwelt-*acquis* (von 21 bis 40 Mrd. €) wird deutlich, dass der geschätzte Nutzen aus der vollständigen Implementierung des *acquis* bedeutend höher ist, als die dafür aufzuwendenden prognostizierten Kosten. Der potenzielle Nutzen ist bei weitem höher, sowohl im Falle des niedrigen Szenarios (mehrmals), als auch im Falle des hohen Szenarios (um etwa 2 Mal). Die folgende Darstellung verdeutlicht diese Tatsache:

Abb. 25: Kosten-Nutzen-Darstellung aus der vollständigen Implementierung des *acquis* communautaire im Bereich Umwelt in Polen.



Quelle: Darstellung des Verfassers auf Basis der Schätzungen aus Kap. 7.2.2.5.3 und 7.2.3.2 dieser Arbeit

Besonders aus den Mischszenarien wird deutlich, dass sowohl das niedrige (21 Mrd. Euro), als auch das hohe Kosten-Szenario (40 Mrd. Euro) bereits von dem niedrigen Nutzen-Szenario (41 Mrd. Euro) mehr als kompensiert wird. *Es kann also festgehalten werden, dass Polen – aller Voraussicht nach – ein Netto-Profiteur der Europäischen Integration im Bereich „Umwelt“ sein wird.*

Die hier verwendeten Werte für den Gesamtnutzen stammen von ECOTEC et al. (2001). Das Amt des Komitees für Europäische Integration UKIE hat im Jahre 2003 den Gesamtnutzen für Polen neu berechnet und den Bericht von ECOTEC verfeinert und präzisiert. Darin wird das hohe Szenario für den Gesamtnutzen von 208 auf 101 Milliarden Euro nach unten und das

niedrige Szenario von 41 auf 50 Milliarden nach oben korrigiert.¹³⁵⁰ Für den Vergleich der Nutzen und der Kosten wird, ähnlich wie in dieser Arbeit, die Analyse der Weltbank (Hughes, Bucknal 1999) verwendet. Doch auch bei dem *korrigierten* Szenario bestätigen die Experten des Komitees für Europäische Integration am Ende die in dieser Arbeit (im letzten Absatz) getroffene Schlussfolgerung.¹³⁵¹

Die letztendliche Kosten-Nutzen-Bilanz – so die UKIE-Experten – wird von der Art der Interpretation und Implementierung der umzusetzenden EU-Richtlinien abhängen wird. So kann Polen bei der Umsetzung der Richtlinien entweder sehr teure oder eher kostengünstigere und effektive Instrumente zur Erreichung der darin vorgeschriebenen Standards wählen. Besondere Bedeutung werden solche Preis-Effektivitäts-Analysen vor allem dann erlangen, wenn sie das Tempo der Erzielung von gesundheitlichem Nutzen beeinflussen oder über die Freigabe von Investitionen in Gebieten entscheiden, die besonders stark von Umweltverschmutzung betroffen sind.¹³⁵²

Abschließend sei nochmals daran erinnert, dass die bei der Kosten-Nutzen-Analyse erhaltenen Ergebnisse Auswertungen von Schätzungen sind, die aufgrund unterschiedlicher Annahmen und Untersuchungstechniken nicht wirklich miteinander vergleichbar sind. Für alle Kandidatenländer und besonders im Falle Polens darf dabei der sich systematisch vollziehende strukturelle Wirtschaftswandel, wie z.B. der voranschreitende Bedeutungsschwund der Schwerindustrie in der Gesamtwirtschaft Polens, nicht außer Acht gelassen werden. Daraus resultiert, dass es nicht nur die Umsetzung des Umwelt-*acquis* ist, das einen Einfluss auf die Verbesserung der Umweltsituation in Polen hat, sondern auch die sich in der gesamten polnischen Wirtschaft vollziehende allgemeine Modernisierung und Restrukturierung. Somit muss sowohl bei der Kosten- als auch bei der Nutzenschätzung mit Überschätzungen gerechnet werden, da sie nicht alle Modernisierungseffekte in der Wirtschaft berücksichtigen.

Ein weiteres Hindernis bei der Erstellung einer verlässlichen Kosten-Nutzen-Bilanz ist die bereits weiter oben erwähnte Schwierigkeit der Definition eines Nicht-Beitrittsszenarios für Polen. Die Evolution der polnischen Politik der 90er Jahre war dermaßen stark von EU-

¹³⁵⁰ Vgl. UKIE (2003), S. 119

¹³⁵¹ Vgl. ebenda

¹³⁵² für eine detailliertere Diskussion vgl. UKIE (2003), S. 122

Mustern beeinflusst worden, dass die Vorstellung sehr schwierig ist, wie sie sonst ausgesehen hätte. Jetzt, wo Polen EU-Mitglied ist, ist auch eine Zukunft des polnischen Umweltschutzes außerhalb der EU kaum vorstellbar. Wie bereits erwähnt, muss allerdings fest damit gerechnet werden, dass der Großteil der unter dem Namen „Beitrittsvorbereitung“ durchgeführten Investitionen und Maßnahmen auch außerhalb der Europäischen Integration auf der umweltpolitischen Agenda Polens gestanden hätte. Daraus resultiert auch hier eine gewisse potentielle Ungenauigkeit der Schätzungen, da diese sowohl die geschätzten Kosten, als auch die prognostizierten Nutzen lediglich der vollständigen Umsetzung des *acquis* zuschreiben und nicht berücksichtigen (können), was Polen sowieso, sozusagen von sich aus und ohne Einfluss der EU, im Bereich Umweltschutz unternommen hätte.

7.2.5 Zusammenfassung und Folgerungen

Das Kap.7 hat zum einen die aus der am 01. Mai 2004 erlangten EU-Mitgliedschaft Polens für den Integrationssektor „Umwelt“ erwachsenden Nutzen und zum anderen die mit der vollständigen Implementierung des Umwelt-*acquis* zusammenhängenden Kostenfaktoren vorgestellt. Die Analyse hatte einen sowohl qualitativen als auch quantitativ-monetären Charakter. Bei der Ermittlung des monetären Wertes Nutzenanalyse stellte sich das Problem der nur bedingt möglichen Quantifizierbarkeit.

Die im Rahmen der Untersuchung unternommene qualitative Nutzenanalyse identifizierte vor allem Vorteile gesellschaftlicher, umweltbezogener, ökonomischer und finanzieller Art. Als Beispiele für die jeweiligen Nutzenarten lassen sich die Verbesserung der menschlichen Gesundheit, der Schutz von Umweltressourcen, die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums sowie die Tatsache anführen, dass Polen als EU-Mitglied einen verstärkten Zugang zur finanziellen EU-Förderung im Bereich Umwelt und Umweltschutz haben wird.

Die qualitativen Kosten, die Polen bei der vollständigen Angleichung an den Umwelt-*acquis* zu tragen hatte und im Rahmen von Übergangsperioden immer noch bewältigen muss, sind in Investitions- und Nicht-Investitionskosten unterteilbar. Zu den ersten gehören vor allem die Modernisierung und Errichtung von Installationen und Anlagen für den Umweltschutz. Als Nicht-Investitionskosten sind vor allem Maßnahmen zur Anpassung und Stärkung der Verwaltungsstruktur im Hinblick auf das Monitoring und die Durchsetzung des EU-Umweltrechts in Polen zu qualifizieren.

Ähnlich wie in der qualitativen Kosten-Nutzen-Analyse ergab die quantitativ-monetäre Kosten-Nutzen-Untersuchung, dass die Umsetzung der EU-Richtlinien in den Bereichen *Abfallwirtschaft*, *Wasser-* und *Luftqualität* zwar die größten Kosten, aber gleichzeitig auch den größten monetären Nutzen impliziert. Auch wurde Polen unter allen MOEL als der größte Profiteur aus der vollständigen Angleichung an den Umwelt-*acquis* identifiziert. Von dem vorsichtigen Vergleich der Gesamtkosten (je nach Szenario zwischen 20 und 40 Mrd. Euro) mit dem gesamten aus der *acquis*-Implementierung in Polen bis 2020 prognostizierten Nutzen (41-208 Mrd. Euro) kann die Aussage abgeleitet werden, dass der Beitrittsnutzen die Integrationskosten Polens tendenziell übersteigen werden und dass Polen somit – ähnlich wie im Bereich der Landwirtschaft – mittel- bis langfristig zu einem Netto-Profiteur der EU-Osterweiterung avancieren wird. Im Folgenden werden Kosten und Nutzen analysiert, die Polen aus der Umsetzung der „*Freizügigkeit der Arbeitnehmer*“ mit der EU erwachsen werden.

7.3 Implikationen der Anwendung der *Freizügigkeit*

7.3.1 Einleitender Überblick – Stand der Freizügigkeit am Tage des EU-Beitritts Polens

Eines der Hauptthemen, das in Verbindung mit der sich in manchen EU-Ländern stellenden Arbeitsmarktproblematik und im Kontext der Europäischen Integration Polens angesprochen wird, ist die sich aus der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ergebende Möglichkeit der freien Suche und Aufnahme einer Beschäftigung in den Mitgliedsländern. In Polen weckt diese Perspektive großes Interesse und Hoffnungen, da polnische Bürger in Bezug auf den Zugang zu den Arbeitsmärkten anderer Länder in der Vergangenheit immer diskriminiert wurden. Auch auf der Unionsseite wurde die Problematik der Freizügigkeit, vor allem im Lichte des EU-Beitritts Polens – eines bevölkerungsreichen und im Vergleich zum EU-Durchschnitt armen Landes mit hoher Arbeitslosigkeit und niedrigem Wohlstands- und Lohnniveau – besonders emotionsgeladen diskutiert.

Wie im Kap. 6.5.3.1 dargestellt, wird die Freizügigkeit der polnischen Arbeitnehmer trotz vollzogenen EU-Beitritts Polens von einer elastisch handhabbaren und maximal 7 Jahre dauernden Übergangsperiode begrenzt. Die sog. „2+3+2-Sonderregelung“ im Ergebnis der Beitrittsverhandlungen auf Wunsch der an Polen angrenzenden Mitgliedsländer (v.a. Deutschlands und Österreichs) durchgesetzt. Diese Länder hatten Ängste und Befürchtungen vor einer hohen Arbeitskräftemigration aus MOE und v.a. aus Polen angemeldet.

Die Ängste vor Störungen auf den Arbeitsmärkten des jeweiligen Ziellandes, die durch die aus dem Osten zuströmenden Arbeitnehmer ausgelöst werden könnten, basierten dabei nicht immer auf rationalen Überlegungen und spiegelten nicht die Ergebnisse von Analysen, die gegen die Erwartung einer hohen Migrationswelle sprachen. Oft waren die Befürchtungen vielmehr Ausdruck und Ergebnis von öffentlich geführten Debatten zwischen politischen und wirtschaftlichen Interessengruppierungen, die Ängste bewusst schürten, um das bestmögliche Ergebnis aus den Beitrittsverhandlungen für ihre jeweiligen Anliegen herauszuholen. Dabei ist anzunehmen, dass die Frage, ob es nach dem EU-Beitritt der MOEL tatsächlich zu übermäßigen Migrationen kommen würde, eine eher untergeordnete Rolle gespielt hatte.

Fakt ist allerdings, dass Polen ein typisches Aus- und kein Einwanderungsland ist. Entschieden mehr polnische Bürger verlassen ihr Heimatland, um im Ausland eine Beschäftigung zu suchen, als dass ausländische Bürger mit dem gleichen Vorhaben nach Polen kommen. Dieses negative Migrationssaldo wird vor allem durch den Fluss von Arbeitskräften zwischen Polen und der EU (besonders mit Deutschland) erreicht. Es ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass wenn die Freizügigkeit ihre vollständige Umsetzung gefunden haben wird, es besonders für polnische Arbeitnehmer mit Vorteilen verbunden sein wird.

Die bis zum Beitritt Polens zur EU geltenden Regelungen des Europa-Abkommens zur Freizügigkeit waren eher mager. Auch die praktische Umsetzung der durch das EA eingeführten Erleichterungen bot nur sehr mäßige und somit bisher vernachlässigbare Verbesserungen der Möglichkeit zur Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit für Polen im Ausland.¹³⁵³ Dies war vor allem auf die restriktive Haltung der EU in Bezug auf den Zugang zu ihren ohnehin schon durch hohe Arbeitslosigkeitsraten belasteten Arbeitsmärkten zurückzuführen.

Das Ziel dieses Kapitel ist es, eine *qualitative* Analyse der Auswirkungen (Aufwendungen und Nutzen) vorzunehmen, die die Umsetzung der Freizügigkeit¹³⁵⁴ in und auf Polen hat. Dabei soll zum einen die Vorbereitung auf die Umsetzung der Freizügigkeit und zum anderen ihre tatsächliche Implementierung berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang sei allerdings darauf hingewiesen, dass der Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit nur einen prognostischen Charakter in Bezug auf die sich aus der Freizügigkeit ergebenden Nutzen erlaubt. Auch ist zum aktuellen Zeitpunkt die Entwicklung und genaue Handhabung der Übergangsperiode in den einzelnen Mitgliedsländern ungewiss. Angesichts dieser Restriktionen konzentriert sich die Arbeit bei der Analyse der aus der Freizügigkeit für Polen ergehenden Vorteile vor allem auf die Darstellung der *nach* dem

¹³⁵³ Vgl. dazu Kap. 5.4.2.4 dieser Arbeit sowie die Kommentierungen der Europäischen Kommission zur praktischen Anwendung und Umsetzung der im EA enthaltenen Erleichterungen der Freizügigkeit mit den MOEL, in: European Commission: The Free Movement Of Workers In The Context Of Enlargement. Information Note, 06. März 2001, S. 5f sowie Tabelle 5 im Anhang der Studie.

¹³⁵⁴ Die hier betrachteten Unterbereiche der Freizügigkeit sind „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“, „Gegenseitige Anerkennung von Diplomen und sonstigen Befähigungsnachweisen“ sowie „Koordinierung der Sozialversicherungssysteme“

endgültigen Auslaufen der Übergangsregelung¹³⁵⁵ entstehenden Nutzen. Es handelt sich hier somit um die Analyse von weit in der Zukunft liegenden und somit spätestens nach dem siebten Jahr der EU-Mitgliedschaft Polens zu entstehenden Profiten und Vergünstigungen. Da diese von der Entwicklung anderer Werte und Faktoren abhängig sind, die ebenfalls geschätzt oder gar nicht berücksichtigt werden können, ist bei der Interpretation der folgenden Untersuchungsergebnisse Vorsicht geboten.

Einleitend für die folgenden Darstellungen sei auf das Kap. 7.3.3 dieser Arbeit hingewiesen. Dort wurden die Vorteile und Nutzen der (vollständigen) Freizügigkeit – wie sie in der EU-15 gelten – ausführlich beschrieben und können – unter den Restriktionen der für Polen geltenden Übergangsperiode – auf das vollwertige EU-Mitglied Polen übertragen werden, was im Folgenden getan wird.

7.3.2 Unterbereich Aufenthaltsrecht

Im Allgemeinen formuliert, wird jeder polnische Bürger das Recht haben, sich mit dem Ziel der Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit in einem beliebigen EU-Land dauerhaft niederzulassen. Das Aufenthaltsrecht wird auch für Arbeitssuchende und –lose, Studenten und Rentner, vorausgesetzt sie können sich auf eine ausreichende Unterhaltsquelle stützen, gelten. Die im Kap. 2.3 beschriebenen Richtlinien und Verfügungen enthalten die Konditionen für diese Freiheiten.

Die Kosten, die Polen im Vorfeld des Beitritts in Verbindung mit der Vorbereitung der Geltung dieses Unterbereichs der Freizügigkeit tragen musste, sind zum einen anlässlich legislativer Arbeiten¹³⁵⁶ und zum anderen bei Tätigkeiten, die mit der Einführung der in den Richtlinien definierten Verwaltungsdokumente¹³⁵⁷ verbunden waren, angefallen.

Die gesellschaftlich-ökonomischen Effekte der Freizügigkeit werden für Polen mit der Notwendigkeit zur Erteilung des Rechtes auf Aufenthalt und zur Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit in Polen nicht nur für EU-Bürger, sondern auch für ihre (möglicherweise aus

¹³⁵⁵ Spätestens in sieben Jahren werden polnische Arbeitnehmer in den vollen Genuss aller Vorschriften zur Freizügigkeit mit allen Mitgliedsländern der EU kommen.

¹³⁵⁶ Zum Beispiel Änderungen im Versicherungsrecht, Arbeitsrecht, Einwanderungsrecht etc. Vgl. dazu die Ausführungen des Kap. 4.3.3 dieser Arbeit

¹³⁵⁷ Anträge und Formulare, die die Zuwanderer oder Auswanderer ausfüllen müssen, um die jeweiligen Rechte der Freizügigkeit ausüben zu können, z.B. Antrag auf das Nachholen von Familienangehörigen eines Arbeitnehmers

Drittstaaten kommenden) Angehörigen verbunden sein. Die Anzahl der auf diesem Wege nach Polen migrierenden und einer beruflichen Tätigkeit nachgehenden nicht EU-Bürgern ist nur schwer abschätzbar. Aus bisherigen Prognosen und Annahmen¹³⁵⁸ geht jedoch hervor, dass sich der Migrationstrom von aus anderen Mitgliedsländern kommenden Arbeitnehmern nicht drastisch erhöhen wird.

7.3.2 Unterbereich „Zugang zu den EU-Arbeitsmärkten“

Implikationen des „2+3+2“-Modells

Der völlig schrankenfreie Zugang polnischer Arbeitnehmer zu den Arbeitsmärkten der EU wird durch die im Ergebnis der Beitrittsverhandlungen ausgehandelte Sonderregelung bis maximal sieben Jahre eingengt. Aufgrund der Elastizität, mit der einzelne Mitgliedsländer die Anwendung der Übergangsperiode handhaben können, ergeben sich jedoch für Polen bereits mit dem Beitrittsdatum einige bedeutende Vorteile und Erleichterungen bei den Möglichkeiten zur Beschäftigungsaufnahme. Diese Vorteile reichen von sofortiger völliger Öffnung der Arbeitsmärkte einiger Mitgliedsländer für polnische Arbeitskräfte bis zu einer graduell voranschreitenden Lockerung der Restriktionen.¹³⁵⁹

Es wird erwartet, dass die meisten Mitgliedsländer nicht die maximale Geltungsdauer der Sonderregelung ausnutzen werden. Angesichts der weiter oben geschilderten Erfahrungen, die mit der Übergangsperiode für die Umsetzung der Freizügigkeit mit Portugal, Spanien und Griechenland gemacht wurde, kann die völlige Öffnung selbst im Falle von Österreich und Deutschland nach zwei bis 5 Jahren erwartet werden.¹³⁶⁰ Theoretisch allerdings wird Polen erst nach 7 Jahren in den vollen Genuss der Freizügigkeit mit der gesamten EU kommen.

¹³⁵⁸

¹³⁵⁹ Beispielsweise haben die Regierungen Großbritanniens, Schwedens sowie Irlands Erklärungen über die vollständige Öffnung ihrer Arbeitsmärkte ab dem 01. Mai 2004 für polnische Arbeitnehmer abgegeben. Erleichterungen wurden von Dänemark, Finnland, Niederlande, Norwegen, Italien, Griechenland und Spanien eingeführt. In diesen Ländern muss zumeist eine von der aktuellen Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängige Arbeitserlaubnis eingeholt werden. In manchen Ländern, wie in Belgien, gilt auch nach dem 01.05.2004 die nationale Gesetzgebung. Länder wie Frankreich, Deutschland oder Österreich haben eine erst einmal für 2 Jahre geltende und im Jahre 2006 zu überprüfende Sperre für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern eingeführt. Einzelheiten zur aktuellen Handhabung der Übergangsperiode im Bereich der Freizügigkeit können in der Internetpräsenz von EURES unter: <http://europa.eu.int/eures> (Freizügigkeit: Information über die Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern von, nach und zwischen den neuen Mitgliedstaaten) abgerufen werden

¹³⁶⁰ Vgl. UKIE (2003a), S. 110

7.3.4 Unterbereich *Arbeitssuche*

Die internationale Arbeitssuche ist ein grundsätzliches Element der Freizügigkeit. Alle EU-Bürger können sich im gesamten EU-Gebiet mit dem Ziel der Suche und Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit frei bewegen und aufhalten. Dabei haben die Arbeit suchenden EU-Bürger das Recht, in ihren Bemühungen durch lokale Arbeitsvermittlungsstellen unterstützt zu werden. Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung haben die ausländischen EU-Bürger dabei das Recht, in allen Lebensaspekten gleichbehandelt zu werden.

Seit dem EU-Beitritt nimmt Polen am EU-weit funktionierenden Arbeitsvermittlungsnetz EURES (European Employment Services) teil.¹³⁶¹ Das Netz wurde geschaffen, um die Funktionalität der Freizügigkeit im Rahmen des Gemeinsamen Marktes zu verbessern. Polen tauscht somit seit dem 01.05.2004 Arbeitsangebote mit anderen Mitgliedstaaten aus, organisiert Arbeitsaufenthalte polnischer Arbeitnehmer im EU-Ausland und für ausländische EU-Bürger in Polen. Gleichzeitig ist Polen somit an dem seit 1994 funktionierenden und durch die Europäische Kommission koordinierten Informationsaustauschsystem für Arbeitnehmer- und Arbeitgeber beteiligt. Für polnische Arbeitnehmer, die eine Arbeitsstelle in einem anderen Mitgliedstaat suchen (soweit der Arbeitsmarkt dieses Mitgliedlandes aufnahmefähig ist und die Beschäftigungsaufnahme nicht im Rahmen der Übergangsperiode durch die Anwendung nationaler Vorschriften begrenzt ist) ist die Arbeitssuche somit bedeutend erleichtert.¹³⁶²

7.3.5 Unterbereich *Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen*

Das EU-weite System zur gegenseitigen Anerkennung der Berufsqualifikationen dient der praktischen Umsetzung des Rechts der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die EU misst der Möglichkeit der freien Wahl des Beschäftigungslandes ein großes Gewicht bei. Dies gilt auch für Personen, deren Berufsqualifikationen einer Anerkennung durch bestimmte Organe in anderen Mitgliedstaaten bedürfen (Personen, die regulierte Berufe ausüben). Ein Arbeitnehmer, der die Qualifikation zur Ausübung eines Berufes in einem EU-Mitgliedstaat besitzt, hat die Garantie zur Ausübung dieses Berufes in jedem anderen EU-Land. Nach der

¹³⁶¹ Ausführlich zum Eures vgl. kap. 2.3 dieser Arbeit und die Internetseite von Eures unter: <http://europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=en>

¹³⁶² Durchschnittlich enthält die Eures-Datenbank 7500 Offerten freier Arbeitsplätze innerhalb der EU. Vgl. die Internetseite von EURES unter: <http://europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=en>

Anerkennung ihrer Qualifikationen können sich EU-Bürger – gleichgestellt mit den Bürgern des Mitgliedslandes, in dem sie sich befinden – um einen Arbeitsplatz in „ihrem“ Beruf bewerben.

Seit dem Tag des EU-Beitritts nimmt Polen sowohl an dem *allgemeinen*, als auch an den beiden Ausprägungen des *sektoralen* Ansatzes der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen teil.¹³⁶³ Die Partizipation am sektoralen Ansatz bedeutet für polnische Rechtsanwälte, Architekten, Apotheker, Ärzte, Krankenschwester, Hebammen, Zahnärzte und Veterinäre, dass ihre Titel auf Basis der innerhalb der EU koordinierten Ausbildung¹³⁶⁴ zu gleichen Bedingungen wie die Titel ihrer Kollegen aus anderen Mitgliedsländern anerkannt werden. Als klarer Nutzen ist hier der Wegfall langer Wartezeiten bei langwierigen Nostrifikationsprozeduren anzusehen.

Im Rahmen des allgemeinen Ansatzes werden alle anderen Berufsqualifikationen (Titel, die nicht vom sektoralen Ansatz erfasst sind) polnischer Bürger, für die eine mittlere oder höhere Ausbildung vonnöten ist, in den Mitgliedstaaten anerkannt. Allerdings erfolgt die Anerkennung der Qualifikationen im allgemeinen System nicht „automatisch“, wie es im sektoralen Ansatz der Fall ist: Jedes EU-Land gibt vielmehr eine Liste regulierter Berufe und Beschreibungen sowie der für deren Ausübung benötigten Qualifikationen aus. Ein Mitgliedsland kann somit bei Nichterfüllung der für die Ausübung des Berufes benötigten Voraussetzungen (z.B. keine ausreichende Kenntnis der griechischen Sprache für die Ausübung des Lehrerberufs in Griechenland) dem Antragsteller eine Absage erteilen bzw. Nachschulungen verlangen.¹³⁶⁵

Die Kosten, die Polen in Verbindung mit dem Aufbau und der Gewährleistung des Systems der Anerkennung der Qualifikationen tragen musste, waren vor allem mit legislativen Arbeiten und institutionellen Änderungen sowie mit Schulungen der Mitarbeiter verbunden.

¹³⁶³ Allgemein zum System gegenseitiger Anerkennung von Diplomen und Beschäftigungsnachweisen siehe Kap. 2.3 dieser Arbeit.

¹³⁶⁴ Beispielsweise muss die Ausbildung einer Krankenschwester im Rahmen eines dreijährigen Studiums mindestens 4600 Stunden umfassen.

¹³⁶⁵ Vgl. Kap. 2.3 dieser Arbeit sowie UKIE (2003c), S. 20f

7.3.6 Koordination der Systeme sozialer Sicherung

Eine weitere und für die Umsetzung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer unabdingbare Voraussetzung ist die Partizipation Polens am EU-weiten System der Koordination der Systeme der sozialen Sicherung. Einer Person, die von der Freizügigkeit Gebrauch macht, darf kein Schaden in Bezug auf ihre Rechte im Sozialversicherungsbereich entstehen. Die Funktionsweise des Systems wurde im Kap. 2.3 und die von Polen in diesem Zusammenhang durchgeführte Vorbereitung im Kap. 4.3.3 geschildert.

Mit der Partizipation Polens am genannten System ist die Gleichbehandlung polnischer und Bürger aus anderen EU-Staaten vor dem nationalen System der Sozialen Sicherung Polens garantiert. Umgekehrt werden im Ausland arbeitende Polen in Bezug auf die Zugehörigkeit und Ansprüche aus dem dortigen System der sozialen Sicherung mit Inländern gleichgestellt. Dabei werden alle von ihnen bereits in Polen absolvierten Arbeits- und Versicherungszeiträume berücksichtigt. Polnischen Bürgern, die zeitweise im EU-Ausland gearbeitet haben und wieder in Polen leben, werden die im Ausland verarbeiteten Perioden bei der Berechnung der ihnen in Polen zustehenden sozialen Leistungen angerechnet. Die Leistungen, die ihnen für diese Arbeitsabschnitte zustehen, müssen von den jeweiligen ausländischen Versicherungssystemen nach Polen transferiert werden. Diese Rechte beruhen auf Gegenseitigkeit und somit muss auch Polen umgekehrt Sozialleistungen für EU-Bürger ins Ausland transferieren. Allerdings stellen diese Leistungen keine zusätzlichen Kosten für die Versicherungsinstitution dar, da sie von früher geleisteten Sozialversicherungsbeiträgen des versicherten Arbeitnehmers gedeckt sind.

Auch bei der Betrachtung laufender Bereitstellungskosten für die Gewährleistung sozialer Absicherung für aktuell in Polen arbeitenden Ausländer, gibt es nur wenig Anlass zur Sorge. In den Jahren 1998-1999 wurden durchschnittlich für Arbeitnehmer aus den USA, Großbritannien, Deutschland und Frankreich lediglich 17 Tausend Arbeitsgenehmigungen erteilt. Seit dem Ende der 90er Jahre wächst die Beschäftigung der EU-Bürger in Polen graduell, jedoch überschreitet dieser Anstieg nicht 10 Tausend Personen pro Jahr. Angesichts dieser nur sehr geringen Anzahl in Polen arbeitender Ausländer, werden die Kosten für die Garantie der sozialen Absicherung für diese Personen als nicht sehr groß eingeschätzt.¹³⁶⁶ Zusätzlich ist zu beachten, dass der Einfluss der legalen Beschäftigung auf den polnischen

¹³⁶⁶ Vgl. Iglicka K. (2001), Migration Movements from and into Poland in the Light of East-West European Migration, in: International Migration, 39, 1, S. 3 bis 32.

Arbeitsmarkt regional begrenzt ist: Etwa 50% aller Anträge auf Beschäftigung von Ausländern wurden in der Woiwodschaft *Mazowsze*, in der sich der Großraum Warschau befindet, eingereicht.¹³⁶⁷

Trotzdem muss aufgrund des EU-Beitritts Polens mit einer zunehmenden Anzahl der in Polen beschäftigter EU-Bürger gerechnet werden. Dafür würde der weiter oben beschriebene Anstieg der Direktinvestitionen in Polen sprechen. Für die Zeit der Markteintritts- und Aufbauphase der durch die Direktinvestition begründeten Aktivität, ist somit mit kurzfristigen Aufbauprojekten kurz- bis mittelfristiger Art zu rechnen, die von hochqualifizierten EU-Spezialisten ausgeführt werden. Es gibt allerdings in diesem Zusammenhang keinen Grund zur Annahme, dass diese in Polen tätigen Arbeitskräfte eine Konkurrenz für polnische Arbeitnehmer darstellen könnten, da die von ihnen ausgeführten Arbeiten – bedingt durch die Art der Tätigkeit und durch die mitgebrachte Erfahrung – einen eher komplementären als substituierenden Charakter haben.¹³⁶⁸

Neben den Transfers für polnische Arbeitnehmer, die zeitweise im Ausland gearbeitet hatten, wird Polen ferner Leistungen für Ausländer erhalten, die sich nach Beendigung ihrer beruflichen Tätigkeit entschieden haben, ihren Wohnsitz nach Polen zu verlegen. Beide Transferarten werden um einiges höher sein als die den betroffenen Personen in Polen zustehenden und tatsächlich ausbezahlten sozialen Leistungen. Es ist anzunehmen, dass die nach Polen transferierten Zahlungen in Summe höher sein werden als jene, die aus Polen ins Ausland fließen werden, womit für Polen folglich ein positives Transfersaldo erwartet werden kann.

Anders stellt sich die Lage im Falle im Ausland an polnische Bürger geleisteter medizinischer Leistungen oder gesundheitlicher Hilfe dar. Die dafür im Ausland angefallenen Kosten müssen vom polnischen Versicherungssystem restituiert werden. Besonders problematisch gestaltet sich die Erstattung von Kosten für medizinische Sachleistungen, die z.B. während eines touristischen Aufenthaltes auf Rechnung einer ausländischen Versicherungsinstitution an polnische Bürger geleistet wurden. Diese müssen in voller Höhe reimbursiert werden. Um allen Pflichten aus der Partizipation am System der Koordination der Systeme sozialer

¹³⁶⁷ Vgl. UKIE (2003a), S. 113

¹³⁶⁸ Vgl. ebenda

Sicherung zu genügen, müssen also finanzielle Mittel für Erstattungstransfers zur Verfügung gestellt werden müssen, was im Falle Polens vor allem aufgrund folgender Tatsachen zu einem negativen Transfersaldo führen wird:

- Große Unterschiede im Kostenniveau medizinischer Sachleistungen in Polen und in den westlichen EU-Mitgliedsländern. Damit entstehen für polnische Versicherungen nur schwer tragbare finanzielle Belastungen für die im Ausland beträchtlich teureren Leistungen.
- Die Verfügbarkeit vieler kostenträchtiger medizinischer Behandlungen ist in Polen begrenzt, was zur Folge haben wird, dass polnische Bürger ins EU-Ausland fahren werden, um diese in Anspruch zu nehmen. Dies wird zu zusätzlichen Belastungen des polnischen Sozialversicherungssystems führen.
- Die Anzahl der ins Ausland fahrenden Polen ist weitaus höher als die Anzahl der nach Polen kommenden Ausländer

Die sich aus der Teilnahme Polens am System der EU-weiten Koordination der Systeme sozialer Sicherung ergebenden sozio-ökonomischen Effekte werden letztendlich vom Ausmaß und Saldo der zwischen Polen und anderen Mitgliedsländern stattfindenden Migration von Personen abhängen, die ihre EU-Rechte im Sozialversicherungsbereich in Anspruch nehmen werden. Der Ausmaß einer die Systeme der sozialen Sicherung von Polen und anderen EU-Staaten tangierenden Migration ist allerdings nur schwer abschätzbar, was eine Prognose der sich aus diesem Bereich für Polen ergebenden Integrationskosten nur bedingt möglich macht. Im Folgenden werden die potentiellen Effekte der Freizügigkeit auf die Migrationentwicklung näher betrachtet.

7.3.7 Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Migration

Die vollständige Anwendung der Freizügigkeit auf Polen wird für polnische Arbeitnehmer eine rechtliche Garantie des Zugangs zu den Arbeitsmärkten und zur beruflichen Ausbildung sowie zum Hochschulstudium in allen EU-Mitgliedsländern bedeuten. Diese Rechte lassen eine höhere Mobilität von Personen erwarten, die zwecks beruflicher Ausbildung oder beruflich-ökonomischer Tätigkeiten in das EU-Ausland migrieren werden. Analoge Erleichterungen wird Polen für alle EU-Bürger einführen und garantieren müssen. Aus der

vollständigen Umsetzung der Freizügigkeit können somit für beide Seiten positive Effekte in Bezug auf berufliche Qualifikationen und folglich auf die Wettbewerbsposition einzelner Personen auf den Arbeitsmärkten erwartet.¹³⁶⁹

Bevor die aus der Migrationsmöglichkeit für polnische Arbeitnehmer entstehenden Vorteile und Nutzen untersucht werden, sollen im Folgenden einleitend die Migrationsfaktoren erläutert, und basierend auf bisherigen Erfahrungen mit der Migration innerhalb der EU die Prognosen zur polnischen Migration in die EU-15 nach dem Beitritt Polens ausgewertet werden.

7.3.7.1 Migrationsdeterminanten (Push- und Pull-Faktoren)¹³⁷⁰

Jede Art von Migration ist durch spezifische migrationsfördernde oder –hemmende Faktoren bedingt.¹³⁷¹ Die Stärke und Ausprägung dieser sowohl im Herkunfts- als auch im Zielland der Migration existierenden Größen muss bei einer Schätzung der potenziell zu entstehenden Flüsse von Arbeitskräften berücksichtigt werden.¹³⁷² Die Ausprägung, Tiefe und auch Veränderung der im Folgenden aufgezählten Wanderungsanreize üben einen bestimmenden und Einfluss auf die (pekuniär bedingte) Entscheidung eines Menschen, das eigene Heimatland zu verlassen, um in einem anderen Land nach Arbeit zu suchen, aus:¹³⁷³

- Lohnniveau- und Wohlstandsunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielland
- Situation auf dem Arbeitsmarkt im Herkunfts- und im Zielland
- Nachfrage nach Dienstleistungen im Zielland
- Geographische Entfernung zwischen Herkunfts- und Zielland

¹³⁶⁹ Bereits in der Vorbeitrittsphase und als mit der EU assoziiertes Land nahm Polen an einigen EU-Programmen zur Aus- und Berufsbildung von Jugendlichen teil. Als Beispiele sind hier die Programme SOCRATES oder LEONARDO DA VINCI zu nennen.

¹³⁷⁰ Vgl. Heilemann, U./ von Loeffelholz H.D./ Sieveking, K.: Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung nach Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Heft 7/2001 [i.F.z.a: Heilemann et al. (2001)].

¹³⁷¹ Für eine detaillierte Evaluierung der internationalen Migrationstheorie, vgl. Massey, D. et al.: An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case, in: Population and Development Review 20, NO. 4, Dezember 1994, S. 699-751. Im Folgenden soll vor allem die ökonomisch bedingte und somit im Kontext der Suche nach einer besser entlohnten Arbeitsstelle und einem höheren Lebensstandard unternommene Migration von Ost nach West im Mittelpunkt stehen.

¹³⁷² Eine ausführliche Analyse der Wanderungsdeterminanten findet sich auch bei: Werner, H.: Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/ 2001, S. 13ff [i.F.z.a: Werner (2001)]

¹³⁷³ Ausführlich zu diesen Faktoren siehe European Commission: The Free Movement Of Workers In The Context Of Enlargement. Information Note, 06. März 2001, Annex Nr. 1, S. 26-28 sowie IFO Institut für Wirtschaftsforschung: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, 2, München 2001, S. 5ff [i.F.z.a: IFO (2001)]

- vorhandene Migrationstraditionen und Netzwerke zwischen Herkunfts- und Zielland
- Kulturelle und sprachliche Barrieren
- Persönliche Erwartungen des Migranten

In Bezug auf die in der EU-15 (und besonders in Deutschland und Österreich) geäußerten Ängste vor einer hohen Migrationwelle aus den MOEL (und vor allem aus Polen) wurden vor allem die hohen Unterschiede im Lohn- und Wohlstandsniveau, die schwere Lage auf dem polnischen Arbeitsmarkt sowie die nur geringe geographische Entfernung als Argumente für die Einführung einer Übergangsregelung geäußert.

7.3.7.2 Bisherige Erfahrungen mit Migration innerhalb der EU

Aus bisherigen Erfahrungen der EU mit der Umsetzung der Freizügigkeit mit neu zur Gemeinschaft beigetretenen EU-Ländern, deren wirtschaftliches Entwicklungsniveau zum Beitrittsdatum weit niedriger war als der Durchschnitt in der Union, ist allerdings bekannt, dass der erwartete bedeutende Anstieg der durch die Suche nach besseren Verdienst- und Lebensaussichten begründeten Migration aus den ärmeren in die reicheren EU-Mitglieder nicht eintrat.

Als das für die Osterweiterung um Polen und ihre Auswirkungen aus der Umsetzung der Freizügigkeit am ehesten geeignete Referenzmodell kann – unter Beachtung einiger vorhandener Unterschiede¹³⁷⁴ – die Erweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal herangezogen werden. Anlässlich der Aufnahme dieser Länder in die Union wurden Befürchtungen vor Störungen auf den Arbeitsmärkten der alten Mitglieder angemeldet, die durch Arbeitermigrationen aus diesen Ländern ausgelöst werden könnten. Ähnlich wie im Falle der Osterweiterung wurden die Ängste vor einem hohen Migrationanstieg mit Argumenten wie geographische Proximität, Lohnniveauunterschiede, hohe Arbeitslosigkeit oder vorhandene Migrationneigung begründet. Ähnlich wie im Falle der Osterweiterung

¹³⁷⁴ Beispielsweise lag das Einkommensverhältnis zwischen Westdeutschland und den Beitrittsländern auf der Basis laufender Wechselkurse (2001) im Falle der EU-Süderweiterung bei etwa 2:1. Bei der Osterweiterung liegt es bei 7:1. Ferner gab es zwischen den damals beitretenden Südländern und der EU keinen „Eisernen Vorhang“, der zu einem Wanderungsdruck hätte führen können. Wanderung und Migrationen wurden von den dort herrschenden Diktaturen nicht begrenzt und fanden deswegen schon vor dem Anschluss an die EU statt. Auch ist im Vergleich zu Deutschland die geographische Lage von Griechenland eine andere als die von Polen. Vgl. Ifo (2001), S. 5 und 310f

wurde damals die Freizügigkeit für eine Übergangsperiode von 7 Jahren ausgesetzt, wobei die Anwendung der Übergangsregelung nach fünf Jahren ihrer Geltung (also im Jahre 1991) überprüft werden sollte.¹³⁷⁵

Anlässlich des vom Europäischen Rat 1991 durchgeführten Reviews zur Wirkung und Notwendigkeit der weiteren Anwendung der Übergangsvereinbarung¹³⁷⁶ ergab sich, dass von der vollen Anwendung der Freizügigkeit keine ernstzunehmende Gefahr für die einzelnen Arbeitsmärkte der alten EU-Mitglieder zu erwarten war. In Folge der Erkenntnisse des Berichts entschied man, die Übergangsperiode auf 6 Jahre zu reduzieren. Weder in der Geltungsperiode der Übergangsregelung (1986-1992), noch nach ihrer Herabsetzung im Jahre 1993 wurde ein den Trend umkehrender Anstieg der Migration aus den hier betrachteten Ländern festgestellt.¹³⁷⁷ Ein punktueller Anstieg der Migration aus Griechenland und später Portugal war zwar in Deutschland zu verzeichnen, jedoch glich sich der Saldo unter Berücksichtigung der in ihre Heimat wiederkehrender Arbeitskräfte mittelfristig wieder aus und nahm für beide Länder ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre sogar negative Werte an.¹³⁷⁸

Aus der Bilanz der bisherigen mehr als 30-jährigen Geltung der Freizügigkeit¹³⁷⁹ in der gesamten EU ist zudem erkennbar, dass der Anteil der von den Rechten der Freizügigkeit Gebrauch machenden Arbeitnehmer nicht mehr als 2,5% des gesamten Europäischen

¹³⁷⁵ Vgl. dazu ausführlich: European Commission: The Free Movement Of Workers In The Context Of Enlargement. Information Note, 06. März 2001, S. 14ff

¹³⁷⁶ Vgl. Commission Européenne : « Rapport sur l'application des mesures dérogatoires a la libre circulation des travailleurs applicables entre l'Espagne et le Portugal et les Etats Membres », COM (91) 124 vom 16. April 1991

¹³⁷⁷ Ausführlich dazu: European Commission: The Free Movement Of Workers In The Context Of Enlargement. Information Note, 06. März 2001, S. 16. Eine ausführliche Analyse der Europäischen Integration Portugals und der sich daraus für die Osterweiterung ergebenden Lehren findet sich in: Braga de Marcedo, J.: Portugal's European Integration: Lessons for Future Enlargements, in: The World Bank: Winners and Losers of EU Integration. Policy Issues for Central and Eastern Europe, S. 290-310

¹³⁷⁸ Vgl. Hönekopp, E.: EU eastward enlargement: Labour markets and the free movement of workers, in: European Trade Union Institute (ETUI): The Unity of Europe: political, economic and social aspects of the EU Enlargement, Brussels, 2001, , Graph 2: Balance of migration between Germany and the countries of EU southward enlargement 1980-1999, S. 144 [i.F.z.a: Hönekopp (2001)]

¹³⁷⁹ Die Freizügigkeit für Arbeitnehmer wurde zusammen mit der Vollendung der Zollunion im Jahre 1968 eingeführt.

Arbeitsmarktes ausmacht.¹³⁸⁰ Zusätzlich wird als Begleiterscheinung des zwischen den EU-Ländern steigenden Handelsaufkommens (Ankurbelung der Wirtschaftsentwicklung) eine Verringerung der Arbeitermigration zwischen den EU-Ländern beobachtet.¹³⁸¹

Mit einer Ankurbelung der ökonomischen Entwicklung (BIP-Entwicklung)¹³⁸² und somit auch mit steigendem Lebensstandard¹³⁸³ (z.B. Lohnsteigerung)¹³⁸⁴ ist in Anbetracht der positiven Beispiele von Irland und Portugal aufgrund der EU-Mitgliedschaft auch in Polen zu rechnen.¹³⁸⁵ Der wirtschaftliche Konvergenzprozess mit der EU wird somit den Migrationdruck mittelfristig lindern.¹³⁸⁶ Auch ist mit zunehmender Integration Polens in der EU ein Anstieg der Direktinvestitionen in Polen wahrnehmbar.¹³⁸⁷ Dieser Effekt wird durch die vollzogene EU-Mitgliedschaft verstärkt.¹³⁸⁸ Die Tatsache, dass Kapital schneller fließt, als

¹³⁸⁰ Im Jahre 1999 lebten und arbeiteten etwa 2,7 Millionen EU-Bürger (1,8% der in der EU-Beschäftigten Menschen) in anderen EU-Mitgliedsländern, vgl. European Commission: The Free Movement Of Workers In The Context Of Enlargement. Information Note, 06. März 2001, Annex 2: Foreigners in the EU Labour Market, S. 29. Der nur geringe Umfang der regionalen Mobilität in der EU wird ausführlich beschrieben in: Werner (2001) S. 12f

¹³⁸¹ Dies untermauert die These, dass Handel auf der einen und der Fluss von Arbeitskräften auf der anderen Seite von einander substituierbar sind. Vgl. Wysokińska, Z./ Witkowska, J.: Integracja Europejska, -rozwoj rynków, PWN, Warszawa-Łódź, 1999, S. 122, in: Ministerrat RP (2000), S. 97

¹³⁸² Die OECD rechnet damit, dass Polen von einer beitriffsbedingten BIP-Steigerungsrate in 2004 von 4,7% und in 2005 von 4,5% profitieren wird. In 2003 war der BIP-Wachstum noch 3,7% groß. Vgl. OECD (Hrsg.): OECD Economic Outlook 2004, S. 29, Einsehbar auf der Internetseite der OECD unter: www.oecd.org

¹³⁸³ Mit der im Rahmen der voranschreitenden Europäischen Integration Polens verkleinert sich das Wohlstandsgefälle zwischen Polen und der EU, womit ein wesentlicher Auswanderungsgrund graduell an Bedeutung verliert, vgl. dazu: Werner (2001), S. 19

¹³⁸⁴ Diejenigen wandern ab, die arbeitslos sind und diejenigen, die meinen, unterbezahlt zu sein Vgl. Wierzbicki, A.: Die sozialen Aspekte der Aus- und Zuwanderung im Kontext der Integration mit der Europäischen Union, in: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zur Europäischen Union, Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrates, Warschau 2001, S. 193

¹³⁸⁵ In wirtschaftlicher Hinsicht (materielle Lebensbedingungen) haben bis auf Griechenland alle Kohäsionsländer nach dem Beitritt aufgeholt: Spanien hat seinen Rückstand zum EU-Durchschnitt leicht und Portugal deutlich verringert. Irland hat mittlerweile die meisten EU-Länder sogar überholt. Ähnliche positive Entwicklungen sind im Bereich der sozialen Sicherung und der „Lebenszufriedenheit“ (hier nicht immer in großer Deutlichkeit) festzustellen, vgl. dazu: Delhey, J.: Die Entwicklung der Lebensqualität nach dem EU-Beitritt. Lehren für die Beitrittskandidaten aus früheren Erweiterungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/ 2002, S. 35f

¹³⁸⁶ Dieser Effekt und die Prognosen dafür werden in: Wilke (2002), S. 11f; vgl. auch: Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 142

¹³⁸⁷ Unter der zunehmenden Integration Polens in die EU ist hier beispielsweise die sukzessive Umsetzung der Freizügigkeit verstanden. Nur dadurch kann die praktische Nutzung des freien Flusses von Dienstleistungen und der Freiheit zur Gründung von Unternehmen (Niederlassungsfreiheit) gewährleistet werden. Nur bei voller Geltung aller aus der Freizügigkeit ergehenden Rechte und Pflichten kann somit das Interesse ausländischer Investoren am polnischen Markt vergrößert und ihr Vertrauen in Polen ausgedehnt werden. Diese Tatsache verstärkt die in diesem Abschnitt beschriebenen Effekte zur Reduktion des Migrationpotentials aus Polen.

¹³⁸⁸ Für eine ausführliche Darstellung der sich aus dem EU-Beitritt für die Direktinvestitionen ergebenden positiven Effekte siehe: Groupement d'études et des recherches „Notre Europe“: L'investissement direct vers les nouveaux adhérents d'Europe Centrale et Orientale: Ce que l'élargissement pourrait changer, Etudes et recherches Nr. 24, Mai 2003

Arbeitskräfte, erhöht somit die Wahrscheinlichkeit und gibt Grund zur Annahme, dass die in Polen durch ausländische Unternehmen geschaffenen Arbeitsplätze die als „Migrationspotential“ bezeichneten Arbeitskräfte in Polen binden wird.¹³⁸⁹

7.3.7.3 Prognosen zur Höhe der Migration

Jede Schätzung potenzieller Migration von Arbeitskräften aus den MOEL in die alte EU-15 wird durch die Ungewissheit erschwert, mit welcher Härte und Ausprägung einzelne Mitgliedstaaten die im Rahmen der Beitrittsverhandlungen ausgehandelte und die Freizügigkeit unter flexible Restriktionen stellende Übergangsperiode anwenden werden. An dieser Stelle wäre somit die (zur Zeit noch unmögliche) Beantwortung der Frage nach dem Zeitpunkt der vollständigen Umsetzung der Freizügigkeit zwischen der EU-15 auf der einen und den neuen Mitgliedern aus MOE auf der anderen Seite interessant.

Angesichts dieser Restriktion gehen fast alle der aktuell zu diesem Thema verfügbaren Migrationsprognosen in ihren Untersuchungsannahmen von der Fall aus, in dem die Freizügigkeit mit dem Beitritt der MOEL vollständig umgesetzt ist. Angesichts der zurzeit geltenden Übergangsperiode und der in Zeit versetzten vollständigen Implementierung der Freizügigkeit sind die verfügbaren Studien bei der Schätzung der durch die Osterweiterung tatsächlich bedingten Migrationshöhe nur bedingt heranziehbar.

Mit der nun umgesetzten Sonderregelung zur Freizügigkeit mit den MOEL hat die Frage nach der Größe der Migrationsströme, die in den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt dieser Länder in der EU-15 erwartet hätten werden müssen, an Relevanz und Wichtigkeit verloren. Die Migrationsströme können nun auf Basis nationaler Gesetze reguliert werden und es ergibt wenig Sinn der „Was-wäre-wenn-Frage“ nachzugehen. Trotzdem sollen der Vollständigkeit halber einige der vorhandenen Schätzanalysen vorgestellt werden.

Die aktuell vorliegenden Schätzanalysen zum Migrationspotential aus den MOEL in die EU-15 prognostizieren für die ersten 10-15 Jahre nach der Osterweiterung¹³⁹⁰ eine jährliche Zuwanderungsrate zwischen 70 und 790 Tausend¹³⁹¹ Personen, wobei der Höchstwert

¹³⁸⁹ Vgl. dazu Rada Ministrów (2001), S. 97 sowie Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 142

¹³⁹⁰ Dabei gehen die Studien entweder von der Aufnahme der 8 bis 10 der MOEL

¹³⁹¹ Vor allem methodische Unterschiede und Annahme unterschiedlicher Szenarien sorgen für die große Bandbreite der Prognosen. Eine Darstellung und Erklärung verschiedener Untersuchungsmethoden und

inzwischen als deutlich überhöht gilt. Über die Jahre und mit der voranschreitenden wirtschaftlichen Konvergenz sollen diese Zahlen auf 30 bis 270 Tausend jährlich schrumpfen.¹³⁹² Generell hat sich in der Literatur ein Konsens herausgebildet, wonach die erwarteten Migrationspotentiale nicht sehr hoch sind und die Wanderungsströme mittelfristig weitgehend versiegen und sich dem Migrationsniveau angleichen werden, das in der EU in den letzten 15-20 Jahren beobachtet worden war.¹³⁹³ Eine weitere Übereinkunft und Erfahrungserkenntnis ist, dass im Verlaufe der Zeit die Migration von Arbeitskräften mit wenigen Qualifikationen und niedrigem Ausbildungsniveau fast vollständig zugunsten einiger weniger Wanderungen von hochqualifizierten Personen aufhört, womit die Zielländer (z.B. Deutschland) unter dem Strich vom sog. „Brain-Gain“-Effekt profitieren.¹³⁹⁴

Auch wenn die Ergebnisse der im Hinblick auf die Osterweiterung durchgeführten Analysen je nach zugrunde gelegten Annahmen und Methodologien¹³⁹⁵ große Abweichungen aufweisen, so lassen sie für westliche EU-Länder (auch ohne Übergangsperioden) keine Sorgen vor einer übermäßigen Migrationswelle aus dem Osten, geschweige denn vor dadurch zu entstehenden Schäden (Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt, Verlangsamung des Wachstums der Gehälter, Erhöhung der Arbeitslosigkeit etc.) aufkommen.¹³⁹⁶ Im Gegenteil

Szenarien liefern: Wilke (2001), IFO (2001), oder HÖNEKOPP, ELMAR (2000), „Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der Mitgliedsländer der Europäischen Union“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

¹³⁹² Einen Überblick über die Ergebnisse vorliegender Schätzungen liefert: European Commission: The Free Movement Of Workers In The Context Of Enlargement. Information Note, 06. März 2001, Table 1: Estimates of potential migration into the EU-15 from the candidate countries under conditions of free movement. S. 34. sowie auch Hönekopp, E.: Überblick über Ergebnisse bisher vorliegender Schätzungen zum Migrationspotential im Falle einer Arbeitskräftefreizügigkeit im Rahmen der Osterweiterung der EU. Fachkonferenz: Mehr Konkurrenz um Lohn und Arbeit? Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf die Arbeitsmärkte. Optionen für die Politik, Tutzing, 14.-16. Mai 2001; Bezogen auf Deutschland werden die Ergebnisse der Studien in: Freudenstein, R./Tewes, H.: Die EU-Osterweiterung und der deutsche Arbeitsmarkt: Testfall für die deutsch-polnische Interessengemeinschaft. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr. 33/ 2001, Sankt Augustin, August 2001, S. 10ff. [i.F.z.a. Freudenstein/ Tewes (2001)]

¹³⁹³ Vgl. Wilke (2002), S. 15 sowie Hönekopp (2001), S. 143

¹³⁹⁴ Vgl. Straubhaar, T./ Wolburg, M.R.: Brain Drain and Brain Gain in Europe. An Evaluation of the East-European Migration to Germany, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (Lucius & Lucius, Stuttgart 1999), Bd. 218/ 5+6, S. 574ff [i.F.z.a. Straubhaar/ Wolburg (1999)]. Ausführlich zum Phänomen des „Brain-Drain“ Effektes vgl.: Friedrich-Ebert-Stiftung [Hrsg.]: Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer. Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn 2003

¹³⁹⁵ Hier ist der Unterschied zwischen Umfragen einerseits und quantitativen Modellen andererseits zu machen. Auch muss beachtet werden, welche Länder, Migrantengruppen (Arbeiter, Studenten, Rentner, Familien der Arbeitnehmer etc.) in die prognostizierten Zahlen inkludiert und welche Zeiträume untersucht werden.

¹³⁹⁶ Vgl. dazu z.B. die Ausführungen von Wilke (2002) und von Werner (2001), S. 19 sowie die dort zitierte Literatur; Fertig, M.: The Economic Impact of EU-Enlargement: Assessing the Migration Potential, Universität Heidelberg, Juli 2000, S. 18

bestätigen manche Studien die Erwartung, dass sowohl der Handel mit den Beitrittsländern wie auch die Direktinvestitionen einen positiven Effekt auf die Beschäftigungssituation in der EU insgesamt und insbesondere in Deutschland haben werden.¹³⁹⁷

Vor allem die These, dass Migrationströme Schäden auf den nationalen Arbeitsmärkten anrichten könnten, kann durch die vorgelegten Analysen nicht untermauert werden. Besonders reiche westliche Staaten sind aufgrund ihrer negativen demographischen Entwicklung (alternde Bevölkerung und Nachwuchsmangel und folglich Schrumpfung der Arbeitskraft in der Bevölkerung) auf hohe Migrationraten von Arbeitnehmern aus dem Ausland angewiesen, wenn die Größe der in ihnen lebenden Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (working-age population) in den nächsten Jahrzehnten nicht dramatisch herabfallen soll. So wird alleine Deutschland bis zum Jahr 2050 jährlich ca. 320 Tausend (und bis 2020 sogar jährlich 500 Tausend) aus dem Ausland einwandernde Menschen im arbeitsfähigen Alter benötigen, um die derzeit auf ca. 40 Millionen bezifferte arbeitsfähige Bevölkerung konstant zu halten und die Überalterung der deutschen Gesellschaft abzufedern. Ohne Migration würde die in Deutschland lebende Arbeitsbevölkerung bis zum Jahr 2040 auf nur noch ca. 25 Millionen herabfallen,¹³⁹⁸ womit Wirtschaftswachstum kaum möglich wäre.

Aus den weiter oben dargestellten Prognosen geht somit paradoxerweise hervor, dass es nicht gewährleistet ist, dass die durch die Aufnahme der MOEL in die EU nach Deutschland jährlich erwartete Migration von Arbeitskräften ausreichend sein wird, um die kumulierte Arbeitskraft der in Deutschland lebenden Bevölkerung auf einem ausreichenden Niveau zu halten.¹³⁹⁹

¹³⁹⁷ Vgl. dazu die Ausführungen von Quaisser, W. et al.: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, März 2000, S. 117ff sowie die dort zitierten Schätzungen.

¹³⁹⁸ Vgl. Fuchs, J./ Thon, M.: IAB Kurzbericht Nr. 4, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 20.05.1999, in: European Commission: The Free Movement Of Workers In The Context Of Enlargement. Information Note, 06. März 2001, Annexes Tables and Graphs, Table 2: Development of working age population in Germany, S. 35

¹³⁹⁹ Vgl. dazu Freudenstein/ Tewes (2001), S. 8f Wenn überhaupt, sollte der zusätzlich von der Osterweiterung bedingte Zustrom von Arbeitskräften lediglich im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts kontingentiert werden, um mögliche sektorale Negativeffekte zu vermeiden. Ab 2010 wird mit einer nachhaltigen Erhöhung des Zuwanderungsbedarfs in Deutschland gerechnet, dass allerdings nicht gedeckt werden kann, weil das Wanderungsangebot aus den Beitrittsländern bis zu diesem Zeitpunkt erheblich sinken dürfte. Vgl. Heilemann u.a. (2001), S. 5

Wollte man die Gesamtbevölkerung Deutschlands bis 2050 auf dem Niveau von 2004 (ca. 80 Millionen Menschen) konstant halten, wäre das nur bei Erfüllung der folgenden beiden Bedingungen möglich:¹⁴⁰⁰

1. Zuwanderung von 150.000 Personen pro Jahr bis 2010, danach von 200.000 bis 2020 und anschließend von 300.000
2. Anstieg der Geburtenziffern von 1,2 auf 1,7 Kinder je Frau bis 2020

In den einzelnen EU-Regierungen setzt sich langsam die Einsicht durch, dass die Union in Zukunft vermehrt auf Zuwanderung angewiesen sein wird und dass es somit von einer Abschottung (des reichen) Europas vor Zuwanderung aus ärmeren Ländern in der nationalen Einwanderungspolitik nicht die Rede sein kann. Langfristig muss dafür vielmehr konzeptionell etwas getan werden.¹⁴⁰¹ Vor dem Hintergrund der sozialen Brisanz dieser Tatsache und der in den Mitgliedstaaten aktuell vorhandenen wirtschaftlichen Sorgen sowie kulturellen Überforderungsängsten, fällt es den Regierungen allerdings schwer, diese Tatsache richtig an die Bevölkerung zu vermitteln.¹⁴⁰²

7.3.7.4 Migration aus Polen in die EU-15

Für den Fall Polen – das in Bezug auf die Migration größte Sorgenkind Deutschlands und Österreichs – wird bis zum Jahr 2030 ein in das europäische Ausland gehender Migrationsfluss von nicht ganz einer Million Personen vorausgesagt. Jährlich werden somit im Durchschnitt etwa 25 bis 35 Tausend Personen auswandern, wobei Deutschland als das häufigste Zielland ausgewählt werden wird.¹⁴⁰³ Andere Schätzungen gehen von 390.000 -1,5 Millionen Polen aus, die innerhalb der ersten 10-12 Jahre der EU-Mitgliedschaft Polens in EU-Länder auswandern werden, wobei Deutschland etwa 50% und Österreich 6% dieser Migration aufnehmen wird.¹⁴⁰⁴

¹⁴⁰⁰ Vgl. Hof, B.: Szenarien zur Entwicklung des Arbeitskräftepotentials in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8/ 2001, S. 23 [i.F.z.a: Hof (2001)] Hier ist eine detaillierte Analyse zum Problem des demographisch bedingten Rückgangs der gesamten und der sich im Arbeitsalter befindlichen Bevölkerung Deutschlands (Beschäftigungsreserven) sowie zu den Potenzialeffekten der Zuwanderung enthalten.

¹⁴⁰¹ Vgl. am Beispiel Deutschlands Hof (2001)

¹⁴⁰² Vgl. Märker, A.: Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B8/ 2001, S. 6

¹⁴⁰³ Vgl. Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 142

¹⁴⁰⁴ Vgl. Orłowski, W./ Zieńkowski, L.: Potential size of migration from Poland after joining the EU, in: The Vienna Institute Monthly Report 2/1999, S. 8-12. Die Autoren der Studie verwenden ein Gravitationsmodell. Die

Das Komitee für Europäische Integration in Warschau bestätigt, dass es nicht erwartet werden kann, dass die Anzahl der im EU-Ausland nach Arbeit suchenden polnischen Arbeitnehmer durch die EU-Mitgliedschaft Polens (hier: vollständige Geltung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ohne verwaltungstechnischer Restriktionen) beträchtlich steigen wird. Das KIE prognostiziert einen Anstieg des Migrationsflusses um jährlich 100 Tausend Personen „in den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt Polens“ ohne allerdings dafür einen Zeitraum zu nennen.¹⁴⁰⁵ Auch wird ein über die Jahre sinkendes Migrationspotential (Anzahl der emigrierfähigen Personen, also Individuen, die tatsächlich fähig wären, eine Beschäftigung im Ausland aufzunehmen) vorausgesagt, womit die vom KIE auf jährlich 100 Tausend Personen geschätzte Steigerung des Emigrationsflusses über die Jahre beträchtlich abnehmen dürfte.

Bei der Abschätzung der Migrationspotentiale aus Polen in die EU-15 ist die Beantwortung der Frage interessant, welche Bevölkerungs- und Arbeitsgruppen als potentielle Migranten angesehen werden können. Mit großer Sicherheit kann hier angenommen werden, dass es sich um Personengruppen aus Wirtschaftssektoren handeln wird, die am schwersten von den Transformations- und Restrukturierungsprozessen betroffen worden sind und somit im Vergleich zu anderen Teilen der Wirtschaft an Wettbewerbsposition eingebüßt haben.

In Polen sind es vor allem freigesetzte Beschäftigte aus der Landwirtschaft, Bergbau- und Schwerindustrie, die ihre Arbeit im Zuge der Reformen verloren haben. Die Arbeitslosigkeit und Arbeitssuche begünstigen bekanntlich Migrationsentscheidungen.¹⁴⁰⁶ Die Stärke ihres Dranges zur Auswanderung in andere Länder mit besseren Arbeitsmöglichkeiten wird im großen Maße davon abhängen, ob ihnen im Heimatland ausreichend Chancen zur Umschulung und Weiterbildung geboten werden, um auf dem eigenen Arbeitsmarkt Wiedereinstellung finden.¹⁴⁰⁷ Es sind vor allem arbeitslose Menschen, die verstärkt abwandern sowie jene, die meinen, unterbezahlt zu sein.¹⁴⁰⁸

Ergebnisse ihrer Studie hängen stark von den zugrunde gelegten durchschnittlichen Wachstumsraten für Polen ab, vgl. Hönekopp, E.: Überblick über Ergebnisse bisher vorliegender Schätzungen zum Migrationspotential im Falle einer Arbeitskräftefreizügigkeit im Rahmen der Osterweiterung der EU. Fachkonferenz: Mehr Konkurrenz um Lohn und Arbeit? Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf die Arbeitsmärkte. Optionen für die Politik, Tutzing, 14.-16. Mai 2001

¹⁴⁰⁵ Vgl. UKIE (2003a), S. 111

¹⁴⁰⁶ „Wenn man sowieso einen neuen Arbeitsplatz suchen muss, wird auch ein Auslandsjob eher in Erwägung gezogen“, vgl. Werner (2001), S. 19

¹⁴⁰⁷ Vgl. Hönekopp (2001), S. 150

¹⁴⁰⁸ Vgl. dazu Wierzbicki, A.: Die sozialen Aspekte der Aus- und Zuwanderung im Kontext der Integration mit der Europäischen Union, in: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zur Europäischen Union, Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrates, Warschau 2001, S. 193

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Effekte der Freizügigkeit mit den MOEL auf die Arbeitsmärkte der EU begrenzt sein werden. Dies kann vor allem deswegen angenommen werden, weil der EU-Arbeitsmarkt erst schrittweise gegenüber den neuen Beitrittsländern liberalisiert wird. Die Furcht vor einem temporären Anstieg der Zuwanderung wäre – auch wenn nicht empirisch fundiert – nur im Falle der Gewährung völliger Freizügigkeit zu einem frühen Zeitpunkt gerechtfertigt gewesen, wobei für Deutschland und Österreich vor allem die polnischen Arbeitnehmer ins Gewicht fallen würden.¹⁴⁰⁹ Es ist, wie weiter oben erwähnt, von geringer Bedeutung, wie die Migrationsströme ausgefallen wären, da nun ohnehin eine sie begrenzende Sonderregelung in Kraft ist.

7.3.7.5 Migrationseffekte für Polen

7.3.7.5.1 „Brain-Drain“-Effekt?

Im Vorfeld der EU-Mitgliedschaft Polens wurde oft die Befürchtung diskutiert, dass es durch die nach dem EU-Beitritt Polens verstärkte Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitnehmern zu einer steigenden Emigration dieser Personengruppe ins EU-Ausland und damit zu dem sog. *Brain-Drain-Effekt* kommen könnte.¹⁴¹⁰ Brain-Drain wurde in Polen schon einmal in den 80er Jahren beobachtet, als es angesichts schlechter beruflicher Entwicklungschancen, sinkender Lebensqualität und wirtschaftlicher Stagnation zu einer dauerhaften Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte ins westliche Ausland kam.

In Bezug auf die Osterweiterung und den EU-Beitritt Polens findet das Argument, dass es erneut zum *Brain-Drain* kommen könnte, nur wenig Untermauerung.¹⁴¹¹ Dagegen spricht zum einen die Tatsache, dass in den Ländern der EU-15 bereits vor dem EU-Beitritt Polens Arbeitsgenehmigungen für hochqualifizierte polnische Arbeitnehmer erteilt wurden. Trotz der aus vielen EU-Mitgliedsländern sowie aus den USA und Kanada angemeldeten und allmählich wachsenden Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften ist in dieser Personengruppe kein verstärktes Interesse an einer Ausreise festzustellen.¹⁴¹² Angesichts der migrationshemmenden Aspekte¹⁴¹³, wie steigende Gehälter, Direktinvestitionen und die sich

¹⁴⁰⁹ Vgl. dazu Friedrich-Ebert-Stiftung [Hrsg.]: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa, Bonn, März 2000, S. XIXf

¹⁴¹⁰ Vgl. z.B. Straubhaar/ Wolburg (1999)

¹⁴¹¹ Vgl. Ministerrat RP (2001)

¹⁴¹² Ein Beispiel dafür ist z.B. das schwindend geringe Interesse polnischer Informatiker an einer Anstellung in Deutschland im Rahmen der Green-Card Regelung, vgl. UKIE (2003a), S. 112

¹⁴¹³ die aufgrund des EU-Beitritts Polens noch verstärkt werden, da die EU-Mitgliedschaft die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zusätzlich ankurbeln wird.

somit ständig verbessernden Perspektiven für berufliche Entwicklung (nicht nur) hochqualifizierter Personen, ist in Polen kaum mit einer beitriffsbedingten Veränderung dieser Situation zu rechnen.¹⁴¹⁴

Am Beispiel Irlands lässt sich zudem ein weiteres Gegenargument zum Brain-Drain illustrieren. Angesichts der dort durch den EU-Beitritt bedingten Zunahme des Wohlstands und der sich neu eröffnenden beruflichen Aussichten kehren viele der ursprünglich auf der Suche nach einer besseren Lebensqualität in andere EU-Länder oder auch in die USA ausgewanderten Iren wieder in ihre Heimat zurück. Mit einem ähnlichen Wiederkehr-Effekt ist mit Bedacht auf die von der EU-Mitgliedschaft erwartete ökonomische Stabilisierung auch in Polen zu rechnen.¹⁴¹⁵

7.3.7.5.2 Volkswirtschaftlicher Migrationsnutzen

Der für polnische Arbeitskräfte (und ihre Familien) mit der Möglichkeit der Migration ins wohlhabendere EU-Ausland verbundener Nutzen ist vor allem in der Aussicht auf ein im Vergleich zum Heimatland höheres Einkommen (dessen Teile an die Familie in Polen transferiert werden können) zu sehen. Hinzu kommt die garantierte und im Vergleich zu Polen ähnlich wie die Gehälter viel höhere soziale Absicherung. Der Rücktransfer der im Ausland legal erzielten Einkommen betrug in den Jahren 1991-2000 über 3 Mrd. Euro. Teile davon wurden in Polen wiederum für arbeitsplatzschaffende Investitionen¹⁴¹⁶ genutzt.¹⁴¹⁷ Mit der sukzessiven Umsetzung der Freizügigkeit ist mit einer Verstärkung dieses Effektes zu rechnen.

¹⁴¹⁴ „Gut ausgebildete Arbeitnehmer, die gute Perspektiven auf eine weitere Karriere und steigende Löhne im eigenen Land haben, werden kaum dazu neigen, in die westeuropäischen Länder auszuwandern. Vor allem deshalb nicht, weil ein großer Teil von ihnen damit rechnen müsste, eine weniger qualifizierte Arbeit als in der Heimat zu finden.“ Zitiert aus: Wilke, T.: Das Migrationspotential im Zuge der Osterweiterung. Verfahren, Ergebnisse und ökonomische Konsequenzen, Dezember 2002, S. 13 [i.F.z.a: Wilke (2002)]

¹⁴¹⁵ Besonders hochqualifizierte Polen mit Hochschulabschlüssen verbinden in der Rückkehr in das Heimatland die Möglichkeit des konstruktiven und idealistischen Einsatzes der im Ausland erworbenen Fähigkeiten, vgl. Weimar, A.: Reemigranci jako aktorzy zmiany Społecznej, in: Iglicka, K.: Migracje powrotne Polaków. Powroty sukcesu czy rozczarowania, [Reemigranten als Akteure des Gesellschaftswandels, in: Iglicka, K.: Remigration von Polen. Rückkehr von Erfolg oder Enttäuschung?], Warschau, 2002, S. 73, in: UKIE (2003a), S. 112

¹⁴¹⁶ Vgl. Marek, E.: Przekazy pieniężne do kraju pracowników polskich zatrudnionych legalnie za granicą, in: Rajkiewicz, A.: Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce, [Geldüberweisungen in die Heimat von legal im Ausland beschäftigten polnischen Arbeitnehmern, in: Rajkiewicz, A.: Verdienstmigration im gegenwärtigen Polen], Włocławek, 2000, S. 227-230

¹⁴¹⁷ Etwa 20 Prozent des Einkommens wird dazu verwendet, eine ökonomische Selbständigkeit aufzubauen, vgl. Hönekopp, E.: Labour Migration to Germany from Central and Eastern Europe – Old and New Trends. IAB-Labour Market Research Topics NO. 23, Nürnberg, 1997, S. 20

Allerdings wäre es vermessen, zu glauben, dass der gerade beschriebene Effekt des Rücktransfers des im Ausland verdienten Geldes zu einer dauerhaften Lösung der in manchen Landesteilen Polens sehr schwierigen Existenzlage führen könnte. Vor allem in Regionen, die sich durch große Migrationstraditionen (z.B. zirkuläre Arbeitsmigration) auszeichnen,¹⁴¹⁸ ist jedoch eine Linderung der Schwere der Situation von Haushalten und Familien zu verzeichnen. Oft werden dort Rückflüsse aus dem Ausland zur Realisation nötiger Investitionen und zur allgemeinen Aufbesserung des Lebensstandards genutzt. Auch ist eine Aktivierung der lokalen Arbeitsmärkte zu spüren.¹⁴¹⁹

Eine weitere Konsequenz, die im Zusammenhang mit der voranschreitenden EU-Integration Polens (vollständige Geltung der Freizügigkeit) für den polnischen Arbeitsmarkt erwartet werden kann, ist die langfristige Angleichung an die in der EU vorherrschenden Standards. Dies betrifft beispielsweise die Richtmaße in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (wie Lohnhöhe, Arbeitszeiten, Minimalurlaub oder Standards für Sicherheit und Arbeitshygiene) und Sozialleistungen (z.B. Arbeitslosengeld) die unter die Europäische Sozialcharta und die Sozialversicherungsrichtlinien der EU fallen.¹⁴²⁰

7.3.8 Einschätzung der Implikationen der Freizügigkeit für Polen anhand des Nicht-Beitrittsszenarios

Bei der Untersuchung der Nutzen und Vorteile, die für Polen aus der sich sukzessiv ausdehnenden Freizügigkeit entstehen, ist die Betrachtung des umgekehrten Falles interessant, nämlich der Situation, in der Polen nicht der EU beigetreten wäre. Analysiert man unter dieser Annahme den Zugang zu den Arbeitsmärkten und alle damit zusammenhängende und garantierte Rechte, ist festzustellen, dass sich die Lage polnischer Arbeitnehmer im Vergleich zu ihren Kollegen aus anderen Staaten, die der EU beitreten, bedeutend verschlechtern würde. Einige Beispiele der Ausprägung dieser Verschlechterung seien im Folgenden angeführt:

- Es ist für den Nicht-Beitritt Polens davon auszugehen, dass polnische Arbeitskräfte lediglich zu gesellschaftlich nicht hoch angesehenen Jobs im Niedriglohnbereich Zugang

¹⁴¹⁸ beispielsweise die Woiwodschaften Podlasie und Dolny Śląsk [Niederschlesien]

¹⁴¹⁹ Zu einer ausführlichen Analyse der sozio-ökonomischen Auswirkungen von gehaltsbedingten Migrationen siehe Jończy, R.: Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej w województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji, Opole 2002, myszynopsis, in: UKIE (2002), Fallstudie zu den Migrationsauswirkungen für den Arbeitsmarkt der ehem. Woiwodschaft Opolskie, S. 114 [Jonczy, R.: Verdienstmigration. Analyse ökonomischer Determinanten und Konsequenzen]

¹⁴²⁰ Vgl. KPRM (2003), S. 19

- hätten, zu deren Verrichtung die EU-Bürger nicht bereit sind (z.B. Pflück- und Erntearbeiten).¹⁴²¹
- Eine einfache Bewerbung einer (hochqualifizierten) Arbeitskraft wäre ferner durch das nicht vorhandene gegenseitige Anerkennungssystem von beruflichen oder akademischen Qualifikationen auf das äußerste erschwert.
- Polnische Arbeitskräfte, die im Ausland eine Einstellung suchen würden, könnten nicht auf die Unterstützung ihrer Bemühungen durch lokal und EU-weit operierende Arbeitsvermittlungen zählen oder auf Gleichbehandlung mit einheimischen Arbeitnehmern zählen.
- Unabhängig von der Qualifizierung oder Ausbildung einer polnischen Arbeitskraft wäre somit auch bei einer erfolgreichen Bewerbung um eine Arbeitsstelle die Frage der sozialen Absicherung und der Anrechnung der im Ausland verbrachten Arbeitsperioden bei der Berechnung der Rentenansprüche im Heimatland ungeklärt.

Eine Weitere Folge der Nichtmitgliedschaft in der EU wäre das Ausbleiben der Ankurbelung der sozio-ökonomischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Polen. Es ist demnach anzunehmen, dass der dadurch bedingte und nur schwer aufholbare Abstand im Lohnniveau, Lebensstandard und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten zum Einsetzen des weiter oben beschriebenen „Brain-Drain“-Effektes führen würde.

Nicht zu vergessen ist ferner, dass die weiter oben beschriebenen Nachteilen der Nicht-Mitgliedschaft Polens in der EU nicht nur für polnische Arbeitnehmer gelten würden, die im EU-Ausland arbeiten wollten, sondern auch für alle EU-Bürger, die eine Beschäftigung in Polen aufnehmen wollten sowie auch für EU-Firmen, die ihre (hochqualifizierten) Arbeitnehmer nach Polen entsenden wollten. Im Vergleich zu Ländern, die der EU beitreten, würde die polnische Gesamtwirtschaft dadurch Nachteile bezüglich der in ihr getätigten ausländischen Direktinvestitionen und folglich bezüglich ihres Wachstums und Know-how-Austausches erleiden.

Abschließend kann somit festgehalten werden, dass davon ausgegangen werden kann, dass die von Polen im Vorbeitrittszeitraum für die Vorbereitung der Umsetzung der Freizügigkeit aufgewendeten Mittel und aktuell zur Garantie der Freizügigkeit zu tragenden

¹⁴²¹ Vgl. dazu: Hönekopp, E./ Kranzusch, P.: Arbeitssituation und Erfahrungen polnischer Grenz- und Saisonarbeitnehmer in Deutschland. Generelle Entwicklung der Arbeitskräftewanderung zwischen Polen und Deutschland, in: Höhner, D. [Hrsg.]: Grenzüberschreitende Beschäftigung. Die Situation ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Berlin und Brandenburg im Zeichen nationaler Arbeitsmarktpolitik, europäischer Integration und EU-Osterweiterung, Frankfurt (Oder), 1997, S. 23-59

Aufwendungen, mittel- bis langfristig, von den weiter oben beschriebenen sozio-ökonomischen und wirtschaftlichen Vorteilen und Nutzen der spätestens nach sieben Jahren vollständig geltenden Freizügigkeit für polnische Arbeitnehmer mehr als kompensiert werden.

7.3.7 Zusammenfassung und Folgerungen

Das Kap. 2.3 hat ausführlich die sich aus der „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ – einer der vier grundlegenden Freiheiten des Binnenmarktes – ergebenden Nutzen und Vorteile für EU-Bürger beschrieben. Das Kap.7.3 hat zum einen die sich für Polen aus der Vorbereitung auf die Umsetzung der Freizügigkeit ergebenden Aufwendungen dargestellt und zum anderen, die im Kap. 2.3 allgemeingültig gefassten Implikationen der Freizügigkeit in Bezug auf die tatsächliche Umsetzung dieser Freiheit für polnische Arbeitnehmer erörtert.

Was die Kosten und Aufwendungen anbetrifft, so sind diese einerseits in Aufwendungen zu sehen, die im Vorfeld der polnischen EU-Mitgliedschaft zur Vorbereitung der Umsetzung der Freizügigkeit in Polen und zwischen Polen und der EU getätigt werden mussten. Andererseits muss Polen laufende „Garantie- und Bereitstellungskosten“ nach dem EU-Beitritt tragen. Die im Zuge der Beitrittsvorbereitung Polens getätigten Kosten waren in Bezug auf die „Freizügigkeit“ vor allem mit legislativen Arbeiten (z.B. im Bereich der Berufsausbildung) sowie mit dem Aufbau und der Stärkung des für die Freizügigkeit nötigen Verwaltungsapparates (z.B. der Arbeitsvermittlungsämtler) verbunden. Im Zuge der Vorbereitung der Teilnahme Polens an dem EU-weiten System der Koordination der Systeme der sozialen Sicherung musste das polnische Sozialversicherungssystem grundlegend reformiert werden. Der größte und noch mit enormer Ungewissheit zu betrachtende Posten der laufenden Kosten der Freizügigkeit ist in der Restituierung von im Ausland an polnische Bürger gewährter medizinischer Sachleistungen zu sehen. Für die zu erwartende große Belastung des polnischen Sozialversicherungssystems sprechen Gründe wie Nichtverfügbarkeit mancher medizinischer Leistungen in Polen sowie die im Vergleich zu Polen höheren Preise dieser Leistungen im EU-Ausland.

Bezüglich der aus der „Freizügigkeit“ für polnische Arbeitnehmer erwachsenden Vorteile ist festzuhalten, dass sich diese nicht grundsätzlich von den im Kap. 2.3 allgemeingültig für alle EU-Bürger beschriebenen Nutzen dieser Freiheit unterscheiden: Sie sind vor allem in dem Recht auf Arbeitssuche und –aufnahme sowie im diesbezüglichen Aufenthalts- und

Niederlassungsrecht des Arbeitnehmers und seiner Familie in der gesamten EU zu sehen. Flankierend und ergänzend dazu wirkt der Anspruch auf eine kontinuierliche und lückenlose soziale Sicherung, die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Befähigungsnachweisen und schließlich das Gleichbehandlungsrecht innerhalb der gesamten EU. Besonders für polnische Arbeitnehmer, die in der Vergangenheit von den obigen Rechten kaum Gebrauch machen konnten und deswegen unter Ungleichbehandlung leiden mussten, und vor allem im (illegalen) Niedriglohnbereich tätig waren, bedeutet das Rechtekomplex um die Freizügigkeit einen echten Mehrwert.

Dieser Nutzen entsteht für polnische Arbeitnehmer und ihre Familien gewissermaßen aus einer sozial- und arbeitsrechtlich abgesicherten und fairen Migrationsmöglichkeit in EU-Länder, in denen beispielsweise ein höheres Einkommen und folglich auch ein besserer Lebensstandard erzielt werden können. Die Auswertung der verfügbaren Prognosen für die polnische Migration in die EU-15 ergab, dass innerhalb der ersten 10-30 Jahre etwa 400 Tausend bis 2 Millionen polnische Bürger ihre Heimat auf der Suche nach besser entlohnter Arbeit im EU-Ausland verlassen werden. Dabei ist der Rücktransfer eines Teils der im Ausland erzielten Einkommen in die Heimat volkswirtschaftlich von großer Bedeutung. Die im Ausland verdienten und in die Heimat mitgebrachten finanziellen Mittel tragen nicht nur zur Linderung der schweren Situation mancher polnischer Familien und Haushalte bei, sondern leisten einen großen Beitrag zur Finanzierung arbeitsplatzschaffender Investitionen in Polen.

Allerdings werden diese gerade geschilderten grundsätzlichen Vorteile der Freizügigkeit für polnische Arbeitnehmer während der ersten 7 Jahre der EU-Mitgliedschaft Polens von Einschränkungen des freien Flusses von Arbeitnehmern gemindert. Diese Begrenzungen können von Mitgliedsland zu Mitgliedsland in ihrer Tiefe und Länge unterschiedlich (elastisch) angewendet werden. Die dabei für Polen entstehenden nutzenmindernden Auswirkungen können nur bedingt abgeschätzt werden, da ungewiss ist, wie die genaue Handhabung der Übergangsperiode von Mitgliedsland zu Mitgliedsland aussehen wird.

Frisch nach dem EU-Beitritt Polens können aus Mangel an aktuellen Daten weder die positiven, noch die negativen Folgen der derzeitigen Geltung bzw. Einschränkungen der Freizügigkeit abgeschätzt werden. Fest steht allerdings, dass polnische Arbeitnehmer erst

nach einigen Jahren in den vollen Genuss der vom Kap. 2.3 beschriebenen Vorteile aus der *vollständigen* Anwendung der Freizügigkeit kommen werden. Die vom Kap. 7.3 erzielten Erkenntnisse sind somit während der ersten sieben Jahre der EU-Mitgliedschaft Polens nur bedingt auf die Realitäten der innerhalb der EU-15 verschiedenartig eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit mit Polen anwendbar.

Unberührt von den Übergangsperioden, die vor allem zum Ziel haben, die Migration polnischer Arbeitnehmer ins EU-Ausland zu beschränken, bleibt allerdings der Nutzen der Freizügigkeit, der für in Polen tätige EU-Bürger (also auch die Polen selber) entsteht. Durch die Umsetzung und Garantie aller mit der EU-weit geltenden Freizügigkeit zusammenhängenden Arbeitnehmerrechte auf dem polnischen Boden (z.B. arbeitsrechtliche Aspekte wie geregelte Arbeitszeiten, Minimalurlaub oder Sozialversicherung etc.) wird der polnische Arbeitsmarkt an die in der EU vorherrschenden Richtlinien und Standards angeglichen.

Nach der das Kap. 7.3 abschließenden Betrachtung des Nichtbeitrittszenarios Polens kann ferner festgehalten werden, dass der EU-Beitritt in Bezug auf die „Freizügigkeit“ – trotz der sie zu Anfang der polnischen Mitgliedschaft teilweise einschränkenden Übergangsperiode – mit weitaus größeren Vor- als Nachteilen für die polnischen Arbeitnehmer und für die gesamte polnische Wirtschaft verbunden ist.

8 Folgerungen und Ausblick

Die am 01. Mai 2004 vollzogene erste Stufe der Osterweiterung der EU ist ein Erfolg des unumkehrbar voranschreitenden Prozesses der Europäischen Integration, zu dem sowohl die Kandidatenländer aus Mittel- und Osteuropa, als auch die EU selber, mit großer Konsequenz beigetragen haben. Die vorliegende Arbeit hat den Prozess der Europäischen Integration Polens zwischen 1989 und 2004 analysiert und die sich daraus für Polen in den Bereichen „Landwirtschaft“ und „Umwelt“ sowie auch im Hinblick auf die Umsetzung der „Freizügigkeit“ ergebenden positiven und negativen Konsequenzen untersucht. Im Ergebnis der Arbeit kommt der Autor zu folgenden Konklusionen:

- **„Der EU-Beitritt Polens ist das Ergebnis eines langen und mit immensen sozialen und finanziellen Opfern verbundenen Transformations- und Integrationsweges, der nicht nur von der Politik selbst, sondern vielmehr von der gesamten polnischen Gesellschaft gegangen und getragen werden musste. Beharrlich und von Anfang an auf den EU-Beitritt ausgerichtet, vollbrachte Polen in allen drei von der Arbeit untersuchten Integrationssektoren eine beachtliche Transformations-, Modernisierungs- und Anpassungsleistung an den sowohl rechtlichen, als auch politischen Besitzstand der EU.“**

Während der Umbruchsjahre 1989-1991 musste durch eine politische und wirtschaftliche Systemtransformation erst einmal eine grundlegende Plattform für die Europäische Integration Polens geschaffen werden. Besonders der Bereich der Landwirtschaft litt dabei unter dem Rauen Wind der neu eingeführten Marktwirtschaft. Die nach der vollzogenen Systemtransformation zu erfolgende *Aufbauleistung* - die eigentliche Annäherung an die EU - implizierte schwere und tief greifende Reform- und Modernisierungsprozesse auf allen Ebenen des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens. In den von der Arbeit untersuchten Integrationsbereichen war die Integration besonders schwierig, da entweder die auszugleichenden Unterschiede (Rückstände) zur EU besonders groß waren (Landwirtschaft und Umwelt) oder politisch motivierte Argumente gegen eine zum Beitrittstag geltende Vollintegration sprachen (u.a. Freizügigkeit und Landwirtschaft). Besonders in den Integrationssektoren „Landwirtschaft“ und „Umwelt“ war die Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft mit sehr hohen und in verschiedenen Formen ausgeprägten Kosten verbunden.

- **„Ohne die umfassende Hilfe seitens der Mitgliedsländer der Europäischen Union wäre der in der Form konsequente und zielgerichtete Ablauf der Transformation und EU-Integration Polens nicht möglich gewesen.“**

Auch wenn es zu Anfang eines politischen Drängens und Klopfens an die EU-Tür seitens der MOEL bedurfte, muss durchaus anerkannt werden, dass Polen während seiner gesamten Transformationsphase und später auch bei der expliziten Vorbereitung auf den EU-Beitritt von der EU-12 und später EU-15 tatkräftig unterstützt wurde.

Mit einem Geflecht aus systematisch voranschreitender und die MOEL in die EU-Strukturen zunehmend einbeziehender wirtschaftlicher und politischer Ostöffnung, leistete die Europäische Union einen entscheidenden Beitrag zum Beitrittsvorbereitungsprozess der MOEL. Die Unterstützung seitens der EU verkörperte sich zum einen in Wirtschaftsabkommen und technisch-finanziell konzipierten Heranführungsinstrumenten. Zum anderen fand der Beitrag der EU zur Vorbereitung der MOEL auf die EU-Mitgliedschaft in politischen Wegweisern, Strategiedokumenten und auf die Erreichung der Beitrittsreife ausgerichteten Zwischenstandberichten seinen Ausdruck. Die EU sicherte damit zum einen die Erfolgsaussichten laufender Reformprozesse und bestimmte zum anderen zwangsläufig das Tempo der Europäischen Integration Mittel- und Osteuropas entscheidend mit.

Besonders hervorzuheben ist hierbei die aktive Rolle Deutschlands, das als „Anwalt Polens“, bereits ab 1989 innerhalb der Union maßgeblich zum politischen Konsens zur EU-Osterweiterung im Allgemeinen und zur Aufnahme Polens in ihrer ersten Stufe beigetragen hatte.

- **„Die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen sind als Erfolg für Polen zu werten.“**

Im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen war auf der einen Seite der EU bewusst, dass das für Polen finanziell und sozioökonomisch machbare Anpassungstempo nicht ausreichen würde, um die praktische Implementierung des gesamten *acquis* in allen Integrationssektoren bis zum Beitrittstag Polens zu garantieren. Zu solchen gehörten vor allem die Bereiche „Landwirtschaft“ und „Umwelt“. Auf der anderen Seite waren Polen die politischen Stimmen aus den EU-Reihen bekannt, die zwar für die Übernahme aller aus der EU-Mitgliedschaft

resultierenden Pflichten durch Polen sprachen, allerdings auch gegen eine vollständige Beteiligung Polens an allen aus den gemeinsamen EU-Politiken für EU-Mitglieder ergehenden Rechten und Vorteilen argumentierten. Hier ist vor allem die Problematik der Direktzahlungen an die polnischen Landwirte sowie die Umsetzung der Freizügigkeit für polnische Arbeitnehmer zu nennen.

In Anbetracht der gerade geschilderten inhaltlichen und politischen Komplexität der Verhandlungen, der historischen Bedeutung der Gespräche für Polen und der erst kurzen Erfahrung polnischer Unterhändler in internationalen Verhandlungen hat das vom polnischen Team ausgehandelte Ergebnis einen Lob verdient.

Besonders die in den Kapiteln „Landwirtschaft“ und „Umwelt“ ausgehandelten Sonderregelungen erlauben es Landwirten und Unternehmen, die Finalisierung der nicht vollständig abgeschlossenen Implementierung der *acquis*-Richtlinien zeitlich auszudehnen. Die so erreichte Verteilung der Kostenlast sichert vielen am Beitrittstag noch nicht „EU-konform“ arbeitenden Betrieben das Überleben. Die während der Übergangsperiode geltenden Konditionen, die die internationale Wettbewerbsposition solcher Unternehmen einschränken (Produkte, die nicht nach EU-Standards hergestellt wurden oder diese nicht erfüllen, dürfen lediglich auf dem heimischen Markt angeboten werden), können als Anreiz zur schnellstmöglichen Erfüllung aller vorgegebenen EU-Standards gewertet werden.

Als EU-Mitglied übernimmt Polen auch alle aus der Umsetzung der Freizügigkeit ergehenden Rechte und Pflichten. Die von der EU durchgesetzte „elastisch“ anwendbare Sonderregelung für die Freizügigkeit polnischer Arbeitnehmer erlaubt einerseits deren temporäre Einschränkung, die zwei, fünf oder maximal 7 Jahre betragen darf. Andererseits gibt sie allen Mitgliedsländern das Recht und die Möglichkeit, ihre Arbeitsmärkte für aus Polen kommende Arbeitnehmer gleich mit dem Beitrittstag Polens zur EU vollständig zu öffnen.

- **„Der EU-Beitritt ist für Polen trotz hoher Vorbeitrittskosten mittel- bis langfristig mit einem Netto-Profit verbunden.“**

Tatsache ist, dass die scharfe Trennung zwischen reinen Beitrittskosten und den allgemeinen Staatsmodernisierungskosten (von der Vorbereitung auf den EU-Beitritt unabhängige Kosten) nicht gänzlich möglich ist. Der Grund dafür liegt in der Tatsache, dass ein Teil der als „Beitrittskosten“ geltenden Kosten auch hätte getragen werden müssen, wenn sich Polen nicht auf den EU-Beitritt hätte vorbereiten müssen. Vor diesem Hintergrund und basierend auf den Erkenntnissen der in der vorliegenden Arbeit vorgenommenen Kosten-Nutzen-Analyse kann zumindest aus heutiger Sicht festgehalten werden, dass die aus dem EU-Beitritt für Polen resultierenden Vorteile und Nutzen die im Zuge der vollständigen Angleichung an den *acquis* entstandenen Kosten und Aufwendungen, in allen drei Untersuchungsschwerpunkten, bei weitem übersteigen werden.

Diesbezüglich ist im Bereich der Landwirtschaft die zum Teil vollständige und zum Teil jährlich steigende Beteiligung polnischer Landwirte an den Unterstützungs- und Marktregulierungsinstrumenten der Gemeinsamen Agrarpolitik (z.B. Direktzahlungen) zu nennen. Im Umweltsektor ist es allein die praktische Implementierung der Umweltrichtlinien des *acquis*, die mit immensem Nutzen (z.B. für die menschliche Gesundheit) verbunden ist.

Spätestens in sieben Jahren, werden die aus der Umsetzung der Freizügigkeit identifizierten Vorteile für polnische Arbeitnehmer in ihrer vollen Ausprägung zur Geltung kommen. Nach dem endgültigen Auslaufen der Übergangsperiode wird es polnischen Arbeitnehmern möglich sein, *im gesamten EU-Gebiet*, gleichberechtigt mit allen anderen EU-Bürgern, sozial- und arbeitsrechtlich abgesicherte Arbeitsstellen anzunehmen. Einige Mitgliedsländer haben ihre Arbeitsmärkte für polnische Arbeitnehmer bereits mit dem Beitrittstag Polens zur EU vollständig geöffnet. Aus der Erfahrung mit Beschränkungen der Freizügigkeit anlässlich vorangegangener EU-Erweiterungen ist ferner anzunehmen, dass keines der Mitgliedsländer die Übergangsregelung in ihrer maximalen zeitlichen Ausprägung anwenden wird. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass die polnischen Arbeitnehmer nach 2-5 Jahren von der Freizügigkeit auf allen EU-Arbeitsmärkten profitieren werden können.

In Verbindung mit der schrankenlosen Teilnahme am EU-Binnenmarkt werden für die polnische Wirtschaft zusätzliche Wettbewerbsvorteile und erhöhter Wachstum vorausgesagt. Dieser Effekt, der auch mit Steigerungen des allgemeinen Lebens- und Wohlstandsniveaus der gesamten Gesellschaft und zusätzlichen Chancen auf dem heimischen Arbeitsmarkt verbunden ist, konnte bereits am Beispiel Irlands nach dem EU-Beitritt dieses Landes beobachtet werden. Daraufhin erfuhr Irland eine große Welle von *Rückmigration*, die mit der Rückkehr hochqualifizierter Menschen mit ausländischen Kapital verbunden war. Das aus dem Ausland mitgebrachte Kapital wurde gewinnbringend im heimischen Irland investiert und die im Ausland erworbenen Fähigkeiten der zurück kehrenden Arbeitnehmer haben entscheidend zum irischen Wirtschaftsboom der letzten Jahre beigetragen. Für Polen ist mit einer ähnlichen Entwicklung zu rechnen.

- **„Die Politik muss sicherstellen, dass die Vorteile des EU-Beitritts auch für die polnischen Landwirte und die ländliche Bevölkerung erkennbar und nutzbar werden.“**

Die ökonomisch-materielle Lage der polnischen Landwirte und die damit in Verbindung stehende gesellschaftliche Stellung der auf dem Lande lebenden Bevölkerung hat im Zuge der Transformations- und Beitrittsvorbereitungsprozesse Polens eine stetige Verschlechterung erfahren. Aufgrund besonders auf dem Land mangelnder Volksnähe der politischen Spitze Polens sowie eines damit zusammenhängenden ausgeprägten Informationsmangels über den Nutzen der EU-Mitgliedschaft Polens für die Landwirtschaft, hat sich im Agrarsektor zum einen eine deutlich wahrnehmbare EU-Skepsis sowie ein offenes Ohr für EU-feindlich argumentierende Parteien herausgebildet.

Angesichts der sich in Ergebnissen von Umfragen unter Landwirten manifestierenden Ängste vor der EU-Mitgliedschaft einerseits und in Anbetracht des hohen Misstrauens der ländlichen Bevölkerung gegenüber der politischen Führung Polens andererseits, müssen die pro-EU agierenden Parteien alle ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen ergreifen, um die Wahrnehmung der Landwirte – „mit im sicheren *EU-Boot* zu sitzen“ – aktiv zu prägen und zu stärken. Die Landwirte müssen über den landwirtschaftlichen Nutzen der EU-Mitgliedschaft aufgeklärt werden und über die Art und Weise ihrer Umsetzung Bescheid wissen. Dabei muss ihre Selbständigkeit gefördert werden. Nur so kann neben der technischen auch die subjektive

Integration der polnischen Landwirtschaft in den neuen EU-Rahmen sichergestellt und deren Beeinträchtigung durch EU-skeptische Parteien eingedämmt werden.

- **„Nach langer geschichtlicher Unterdrückung, politischer Bevormundung und einer langen Zwangsintegration innerhalb des künstlichen Konstruktes „Ostblock“, ist die Zugehörigkeit zur EU als ein bedeutender Meilenstein auf dem Weg Polens „zurück nach Europa“ zu sehen.“**

Nach den Umbrüchen des Jahres 1989 verfolgte Polen das Ziel, sich so schnell wie möglich aus der grauen Zone der politischen und sicherheitspolitischen Zugehörigkeit heraus zu manövrieren. Es wurde somit die Aufnahme in großen internationalen Organisationen wie der NATO, WTO, EU oder der OECD angestrebt und – zuletzt mit dem EU-Beitritt im Mai 2004 – innerhalb der ersten 14 Jahre nach den Umbrüchen erfolgreich erreicht. Die Präsenz polnischer Politiker in sowohl international als auch global operierenden politischen Gremien und die Übernahme von internationaler Verantwortung (z.B. Einsatz polnischer Soldaten im Irak oder Übernahme des Kommissariats durch Danuta Hübner) gibt Polen das lang ersehnte Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsrecht auf dem internationalen Parkett. Um jedoch Akzeptanz und Achtung zu erlangen, muss sich Polen langfristig als ein verlässlicher und kooperativer Partner beweisen, der bereit ist, die ihm in den neunziger Jahren zugetragene Aufbauhilfe an andere bedürftigere Staaten weiterzugeben.

Beispielsweise im Hinblick auf weitere Erweiterungen der EU stellt in diesem Lichte die EU-Mitgliedschaft eine große Chance für Polens Politik, Wirtschaft und Gesellschaft dar, sich als ein europäischer Staat zu profilieren, das das auf christlich-demokratischen Werten aufgebaute Grundgerüst der Europäischen Union mitprägt, stärkt und verteidigt.

Abschließende Bemerkungen und Forschungsempfehlungen

Abschließend sei angemerkt, dass der Autor angesichts der bereits in der Einleitung erwähnten Einschränkungen im Bereich der ihm zur Verfügung stehenden Forschungsmittel und -quellen, während der lediglich 12-monatigen Forschungsperiode nicht imstande war, alle für eine lückenlose Analyse der hier gewählten Untersuchungsschwerpunkte notwendigen Daten erschöpfend zu konsultieren.

Für eine vollständige und kritische Analyse der inhaltlichen Entstehung und Evolution der von der Union formulierten gemeinsamen Verhandlungspositionen sowie der in ihnen enthaltenen Bezüge auf polnische Postulate wäre die Einsicht in die offiziellen Dokumente der EU sowie weitere Interviews mit Kommissionsvertretern verschiedener Länder nötig gewesen. Um die hier vorliegende Arbeit zu komplettieren, steht diese Aufgabe für die zukünftige Forschung noch aus.

Insbesondere in Bezug auf die Richtigkeit der hier zu den Vor- und Nachteilen des EU-Beitritts für Polen aufgestellten Thesen wird erst die weitere Forschung entscheiden.

Eine Forschungsempfehlung kann hier beispielsweise auf die Untersuchung tatsächlicher mittel- und langfristiger Auswirkungen *einzelner* EU-Richtlinien und gemeinsamer Unionspolitiken in den von der Arbeit untersuchten Integrationssektoren Polens ausgesprochen werden. Eine andere zu untersuchende Frage wird sein, ob sich Polen zu einem verlässlichen und die EU-Interessen vertretenden Partner im Integrationsgebäude der EU entwickeln wird. Einen ersten Anlass zur Untersuchung dieser Frage bietet der laufende Erweiterungsprozess der EU (z.B. die Frage der EU-Aufnahme der Türkei), an dem Polen erstmals als EU-Mitglied entscheidend mitwirkt.

Es liegt in der Absicht des Autors, sich selbst aktiv an der ausstehenden Forschungsarbeit zu beteiligen, wobei insbesondere die Analyse der Implikationen der schrittweisen Umsetzung der Freizügigkeit und der damit verbundenen Migrationseffekte seine besondere Beachtung finden dürfte. Besonders Interessant dürfte in diesem Rahmen die Untersuchung der Frage sein, inwiefern der als Folge der EU-Mitgliedschaft Polens prognostizierte Anstieg des Wohlstandsniveaus zu einer Rückmigration nach Polen führen wird und welche Effekte das aus dem Ausland mitgebrachte Kapital auf die wirtschaftliche und politische Entwicklung Polens haben wird.

- Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Polen über die Beteiligung der Republik Polen an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (Eionet), in: Amtsblatt Nr. L 213 vom 07.08.2001, S. 0012 – 0019 [Abkommen über Beteiligung Polens an der Umweltagentur (2001)]
- Achten, P.: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel ökonomischer Kritik, Köln 1996, [Achten (1996)]
- Adamowicz, M.: Für eine Zukunft in Europa: Förderung und Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe – am Beispiel Polen, in: Deutscher Bauernverband e.V. [Hrsg.]: Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, Die Grüne Schrift, Band 3, Bonn 2000, S. 44ff [Adamowicz (2000)]
- Agriconsulting Europe: Costing and Financial Analysis of Approximation in Environment, DISAE, Contract No. 96-0863.00., 1998;
- Baldwin, R.E.: Osterweiterung der Europäischen Union, in: Internationale Politik, 6/1995, S. 26-34, [Baldwin (1995)]
- Becker (1995), S.60-62
- Becker, P.: Wirtschaftliche Kriterien für einen EU-Beitritt der ost- und mitteleuropäischen Staaten, in: Hamkens, Torge und Röttgers Christina (Hrsg.): Reform der EU - Mit oder ohne Mittel- und Osteuropa?, Ergebnisse der ELSA Summer Law School 1995, S.59-65, hier S. 59f, [Becker (1995)]
- Becker, P.: Wirtschaftliche Kriterien für einen EU-Beitritt der ostmitteleuropäischen Staaten, in: Hamkens, T./ Röttgers, Ch. [Hrsg.]: Reform der EU – Mit oder ohne Mittel- und Osteuropa? Ergebnisse der ELSA Summer Law School 1995, S. 59-65 [Becker (1995)]
- Beitrittsakte [AA2003] endgültig vom 04. April 2003
- Beschluss 3508/92/EWG des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen ("Integriertes System")
- Beschluss der Kommission Nr. 93/569/EWG zur Gründung von EURES
- Beschluss des Rates vom 27. März 2003 (2003/263/EG) über die Unterzeichnung und den Abschluss eines Protokolls zur Anpassung der Handelsaspekte des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Verhandlungen zwischen den Parteien über neue gegenseitige Zugeständnisse im Agrarbereich, in: Amtsblatt Nr. L 097 vom 15/04/2003 S. 0053 - 0056
- Bielecki, J./ Walewska, D.: Niektóre spodziewane problemy negocjacji, in: Rzeczpospolita vom 29.12.1997
- Bingen, D.: Bilanz nach zwölf Monaten Regierung Pawlak: Polen zwischen Reform und Restauration, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 63, Köln, 1994 [Bingen (1994)]
- Bischof, H.: Polen auf dem Weg zur Demokratie – Am Vorabend der ersten freien Wahlen. Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1991
- Biuro ds. Referendum Europejskiego KPRM [Hrsg.]: Polska w Unii Europejskiej – Nasze warunki członkostwa [Amt für Angelegenheiten des Europäischen Referendums [Hrsg.]: Polen in der EU – Unsere Konditionen der Mitgliedschaft], Warschau 2003, S. 44 [KPRM (2003)]

- Braga de Marcedo, J.: Portugal`s European Integration: Lessons for Future Enlargements, in: The World Bank: Winners and Losers of EU Integration. Policy Issues for Central and Eastern Europe, S. 290-310
- Bundesinstitut der deutschen Industrie in Köln: Osterweiterung der EU, Pressemitteilung vom 27.März.1997, S. 2
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [Hrsg.]: Umweltpolitische Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa, Berlin, März 2003
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (Hrsg.): Die Beziehungen der EU zu den Reformländern Mittel- und Osteuropas - Stand und Perspektiven, Januar 1996, [BDI (1996)]
- Burnat, M.: Najważniejsze problemy negocjacyjne – Stanowisko Polskie [Die wichtigsten Probleme der Beitrittsverhandlungen – die polnische Verhandlungsposition], in: Hauptunterhändler Polens in den Beitrittsverhandlungen um die Mitgliedschaft in der EU/ Amt des Ministerpräsidenten [Hrsg.]: Rolnictwo – Zrozumieć Negocjacje [Landwirtschaft – Die Beitrittsverhandlungen verstehen], Warschau 2001, S. 58 [Burnat, M. (2001)]
- Bylicki, L.: Pomoc zagraniczna w integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską, Toruń 1997, S. 61
- Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS): Badanie „Świat wokół nas" (9) na temat stosunku Polaków do integracji z Unią Europejską, 24-27 maja 1996 r., in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 10, September 1996, S. 46-58, [Institut für Öffentliche Meinung (CBOS): Umfrage "Die Welt um uns" Nr. 9 vom 24-27. Mai 1996 über die Einstellung der Polen zur Integration Polens mit der Europäischen Union; in: Monitor der Europäischen Integration, Nr. 10 vom September 1996, S. 46-58, hier S. 46-47.]
- Centrum Badania Opinii Publicznej (CBOS): Poparcie dla Integracji z Unia Europejska po szczycie w Kopenhadze, Warszawa, Styczeń 2003 [Institut für Öffentliche Meinung (CBOS): Unterstützung der Integration Polen mit der EU nach dem EU-Gipfel in Kopenhagen, Warschau, Januar 2003]
- Centrum Europejskie Natolin: Korzyści i Koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań. [Europäisches Zentrum Natolin: Nutzen und Kosten der EU-Mitgliedschaft für Polen. Bericht der Untersuchungen] Warszawa 2003. [Europäisches Zentrum Natolin (2003)]
- Centrum Informacji Europejskiej (CIE) [Hrsg.]: Fiszka Informacyjna: Rolnictwo – Polskie Rolnictwo na tle rolnictwa Unii Europejskiej [Europäisches Informationszentrum: Informationsblatt: Landwirtschaft – Polnische Landwirtschaft im Vergleich zur Landwirtschaft der EU], Warschau, Januar 2004 [CIE (2004)]
- Centrum Informacji Europejskiej (CIE) [Hrsg.]: Fiszka Informacyjna „Rolnictwo” – Negocjacje z Unią Europejską, [Europäisches Informationszentrum (CIE): Informationsblatt „Landwirtschaft” – Beitrittsverhandlungen mit der EU], Warschau, Januar 2002 [CIE (2002)]
- Centrum Informacji Europejskiej (CIE): Fiszka Informacyjna – Ochrona Środowiska. Strategia dostosowania, [Europäisches Informationszentrum: Informationsblatt: Umweltschutz – Die Anpassungsstrategie] [CIE (2001)]
- Centrum Informacji Europejskiej (CIE): Ochrona Środowiska – Stan dostosowania polskiego prawa do prawa ochrony Środowiska Unii Europejskiej, Fiszka Informacyjna 22/02/04, [Europäisches Informationszentrum: Informationsblatt 22/02/04: Umweltschutz – Der Anpassungsgrad des polnischen Umweltschutzrechts an das Umweltrecht der EU] S. 1

- Centrum Informacji Europejskiej [Hrsg.]: Fiszka informacyjna „Swobodny Przepływ Osób – Negocjacje Polski z Unią Europejską”, [Europäisches Informationszentrum (CIE): Informationsblatt „Freier Personenverkehr” – Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU], Warschau, Januar 2002 [CIE (2002)]
- Centrum Informacji Europejskiej [Hrsg.]: Fiszka Informacyjna: Rolnictwo – Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (NPPC) [Europäisches Informationszentrum: Informationsblatt: Landwirtschaft – Nationales Programm zur Übernahme des *acquis* (NPPC)] (herunterladbar auf der Internetseite des Europäischen Informationszentrums, unter: www.cie.gov.pl)
- Commission Européenne : « Rapport sur l’application des mesures dérogatoires a la libre circulation des travailleurs applicables entre l’Espagne et le Portugal et les Etats Membres », COM (91) 124 vom 16. April 1991
- Cywiński, B./ Gawlikowska, E.: Hohe Anforderungen an die Sozialpolitik, in: Bundesarbeitsblatt 7-8/ 2002, S. 19ff [Cywiński/ Gawlikowska (2002)]
- Cywiński, B./ Gawlikowska, E.: Hohe Anforderungen an die Sozialpolitik, in: Bundesarbeitsblatt 7-8/ 2002, S. 19ff [Cywiński/ Gawlikowska (2002)]
- Czachór, Z.: Ist Polen reif für die Europäische Union. Discussion Paper Nr. C24 des Zentrums für Europäische Integrationsforschung an der Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn 1998, S. 17 [Czachór (1998)]
- Dauderstädt, M./ Lippert, B.: Differenzieren beim Integrieren – Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) [Hrsg.]: FES-Analyse: Außenpolitische Perspektiven – Osterweiterung der EU, März 1995
- Dauderstädt, M.: Die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten der ersten Reihe auf dem Weg in die EU, in: Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Institut für Europäische Politik, Bonn 2000, S. 167ff [Dauderstädt (2000)]
- Declaration and Recommendations. EU-Poland Joint Parliamentary Committee, Ninth Meeting, Warsaw, 22-24 June 1998, in: Yearbook of Polish European Studies, Warsaw University Centre for Europe, Volume 2/1998, Warsaw 1998, S. 306ff
- Declaration and Recommendations. EU-Poland Joint Parliamentary Committee, Ninth Meeting, Warsaw, 22-24 June 1998, in: Yearbook of Polish European Studies, Warsaw University Centre for Europe, Volume 2/1998, Warsaw 1998, S. 307
- Delhey, J.: Die Entwicklung der Lebensqualität nach dem EU-Beitritt. Lehren für die Beitrittskandidaten aus früheren Erweiterungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/ 2002, S. 35f
- Deubner, Christian: Frankreich in der Osterweiterung der EU, 1989-1997, S. 2ff. Einsehbar unter: www.weltpolitik.net/print/958.html [Deubner (1997)]
- Deubner, Christian (Hrsg.): Die Europäische Gemeinschaft in einem neuen Europa: Herausforderungen und Strategien, Baden-Baden 1991
- Deutsche Bank Research: Osteuropa auf Reformkurs, Heft 15 - Polen, Neufassung, September 1995, S. 13 [DBR (1995)]
- Deutscher Bauernverband e.V. [Hrsg.]: Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, Die Grüne Schrift, Band 3, Bonn 2000
- Deutscher Bauernverband: DBV-Situationsbericht 2003, Bonn 2002 [DBV (2002)]
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW (Hrsg.): EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, in: Wochenbericht 21/2000, 25. Mai 2000, S.325-332

- Dezember, einsehbar unter:
http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm
- Die OECD wertet in seiner Untersuchung mehrere verfügbare Quellen aus und prognostiziert, dass die Investitionssumme für die vollständige Übernahme des Umwelt-*acquis* zwischen 25 Mrd. Euro (niedriges Szenario) und 51 Mrd. Euro (hohes Szenario) betragen wird und die für die vollständige Implementierung notwendige Zeit (je nach Kostenintensivität der gewählten Maßnahmen) zwischen 12 und 15 Jahren (ab 2001) betragen wird. Vgl.: OECD [Hrsg.]: Encouraging environmentally sustainable growth in Poland. Economics Department Working Papers No. 299, 2001 [OECD (2001)]
- Dugiel, W.: Okresy Przejściowe w obszarze „Rolnictwo”, in: Kawecka-Wyrzykowska, E. [Hrsg.]: Okresy przejściowe w trakcie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2003, S. 39 [Übergangszeiten im Verhandlungskapitel „Landwirtschaft”, in: Kawecka-Wyrzykowska, E. (Hrsg.): Übergangsperioden in der Beitrittsakte Polens zur EU] [Dugiel, W. 2003]
- Duszczyk, M.: Swobodny przepływ pracowników w negocjacjach o członkostwo Polski w Unii Europejskiej [Freizügigkeit der Arbeitnehmer in den Beitrittsverhandlungen Polens um die Mitgliedschaft in der EU], Warszawa 2002, [Duszczyk (2002)]
- Dziegielewska, D.A.: Essays on Contingent Valuation and Air Quality Improvement in Poland, Dissertation, Yale University, (2003)
- ECOTEC et al.: The benefits of compliance with the environmental *acquis* for the candidate countries, Final Report for DGENV, Commission of the European Communities, Brussels 2001, Executive Summary, S. Xff [Ecotec et al. (2001)]
- Emmert, F./ Morawiecki, M.: Prawo europejskie [Europarecht], Warszawa-Wrocław, 1999 [Emmert/ Morawiecki (1999)]
- Emmert, F.: Europarecht, München 1996 [Emmer (1996)]
- Entscheidung der Europäischen Kommission Nr. 1600/2002/EC vom 22. Juli 2002 über die Annahme des 6. Umweltaktionsprogramms, in: Amtsblatt vom 10.09.2002, L242
- Entscheidung der Kommission 2001/839/EG vom 8. November 2001 zur Festlegung eines Fragebogens, der für die jährliche Berichterstattung über die Beurteilung der Luftqualität gemäß der Richtlinien 96/62/EG und 1999/30/EG des Rates zu verwenden ist, vgl. Amtsblatt L 319, 4.12.2001, Berichtigung - Amtsblatt L12, 15.1.2002
- Entscheidung des Rates Nr. 368/85 vom 16. Juli 1985 zur Vergleichbarkeit von Qualifikationen aus Berufsausbildung zwischen Mitgliedstaaten.
- Eröffnungsrede der Regierung RP (Opening Statement) (gehalten vom damaligen Außenminister Polens Bronislaw GEREMEK) anlässlich der ersten Sitzung der Internationalen Beitrittskonferenz, Brüssel, 31. März 1998, dort Teil V zum Binnenmarkt der EU. Einsehbar auf der Internetseite des polnischen Außenministeriums unter: www.msz.gov.pl
- Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits, in: Amtsblatt Nr. L 348 vom 31/12/1993 S. 0002 – 0180 [EA]
- Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung: Der Erweiterungsprozess der Europäischen Union und die drei Instrumente zur Vorbereitung des Beitritts: PHARE, ISPA, SAPARD, Februar 2002, [EC (2002a)]

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Europäische Kommission/ GD Regionalpolitik: Framework for funding of Investments in the field of Environment with ISPA, S. 3. Einsehbar auf der Internetseite des Heranführungsprogramms ISPA, unter:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ISPA/working_en.htm
- Europäische Kommission: "Clean Air For Europe" (CAFE), KOM (2001) 245 endg.. [KOM (2001) 245 endg.]
- Europäische Kommission: Agenda 2000 - Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel, Juni 1997 [EC (1997)]
- Europäische Kommission: Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union, KOM 97/2000, in: Bulletin der EU, Beilage 5 (1997). [Agenda 2000]
- Europäische Kommission: Agricultural Situation in the candidate countries – Country Report Poland, July 2002, [EC (2002)]
- Europäische Kommission: Aktionsprogramm zur Förderung im Umweltschutz tätiger Nichtregierungsorganisationen, KOM (2001) 331
- Europäische Kommission: Beschluss der Kommission KOM(97) 112 vom 19. März 1997 über neue Leitlinien für das PHARE-Programm vor dem Hintergrund der Beitrittsvorbereitung
- Europäische Kommission: Die Umwelt Europas: Orientierungen für die Zukunft Gesamtbewertung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung - "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung", KOM(1999)543 endg.
- Europäische Kommission: Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP. Diskussionspapier (SEK(2002) 95 endg.), Brüssel, den 30.01.2002, S. 2f [Europäische Kommission (2002a)]
- Europäische Kommission: Eurobarometer der Kandidatenländer, verschiedene Jahrgänge [Im Internet zugänglich auf der Internetseite der Europäischen Kommission, unter: http://europa.eu.int/comm/public_opinion]
- Europäische Kommission: Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, KOM (2000) 87 endg., [KOM (2000) 87 end.], im Internet bei EUR-LEX unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/gpr/2000/com2000_0087de01.pdf einsehbar.
- Europäische Kommission: KOM(95) 163, 10.05.1995 - Weißbuch – „Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“, Band I und II [Annexe], [Weißbuch (1995)]
- Europäische Kommission: Kommissionsvorschlag für die Richtlinie über die Verwendung und Entsorgung von PVC KOM (2000) 469
- Europäische Kommission: Leitlinien für die Umsetzung des PHARE-Programms in den beitriftswilligen Ländern für den Zeitraum 2000-2006 in Anwendung des Art. 8 der Verordnung 3906/89 [EC 2000]
- Europäische Kommission: PHARE - Ex-post-Evaluierung der zwischen 1997-1998 und 2000-2001 umgesetzten Länderhilfe. Überarbeiteter Bericht, Brüssel, Mai 2003
- Europäische Kommission: PHARE-Bericht 1998
- Europäische Kommission: PHARE-Bericht 2000
- Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 1998 der Kommission über Polens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 1998, [Europäische Kommission (1998)]

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 1999, [Europäische Kommission (1999)]
- Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 8.11.2000, [Europäische Kommission (2000)]
- Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 2001 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2001, SEK(2001) 1752, [Europäische Kommission (2001)]
- Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 2002 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2002, KOM (2002) 700 endg., [Europäische Kommission (2002)]
- Europäische Kommission: Richtlinienvorschlag zur Anwendung des Verursacherprinzips und zur Vermeidung von Umweltschäden und Sanierung der Umwelt, KOM (2002) 17 endg. (nicht im Amtsblatt veröffentlicht), herunterladbar unter: Online-Glossar und Zentraler Dokumentationservice der Europäischen Kommission „ScadPlus“: unter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28120.htm>
- Europäische Kommission: Richtlinienvorschlag der Kommission über Abfälle von elektrischen und elektronischen Geräten vom Juni 2000, KOM (2000) 347
- Europäische Kommission: Sechstes Umweltaktionsprogramm: „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“, KOM (2001) 31 endg. [KOM (2001) 31].
- Europäische Kommission: Strategiepapier zur Erweiterung - Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2000 [EC Strategiepapier (2000)]
- Europäische Kommission: Umfassender Monitoring-Bericht der Kommission 2003 über die Vorbereitungen Polens auf die Mitgliedschaft, Brüssel 2003, [Europäische Kommission (2003)] europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_pl_final_de.pdf
- Europäische Kommission: Was ist PHARE?, Januar 1995
- Europäische Kommission: Weißbuch zur Umwelthaftung, KOM (2000) 0066
- Europäischer Gerichtshof: Entscheidung des EuGH in der Sache D.M. Lewin gegen das niederländische Justizministerium (Fallnummer 53/91)
- Europäischer Gerichtshof: Entscheidung des EuGH in der Sache Deborah Lawrie-Blum gegen das Land Baden-Württemberg vom 3. Juli 1986, Fallnummer 66/85. [Euro-Celex Nr. 685J0066]
- Europäischer Gerichtshof: Entscheidung des EuGH in der Sache Jean Noel Royer, Fallnummer 48/75. [Euro-Celex Nr. 675J0048]
- Europäischer Gerichtshof: Entscheidung des EuGH vom 26. Februar 1991 in der Sache Britische Königin gegen das Appellationsgericht für Angelegenheiten der Immigration ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, Fallnummer 292/89. [Euro-Celex Nr. 689J0292]
- Europäischer Gerichtshof: Urteil des EuGH im Fall Sotgiu, Fallnummer C-152/73, 1974, [Euro-Celex Nummer 153]
- Europäischer Gerichtshof: Urteil im Fall Bernini, C-3/90, 1992 ECR I-1071
- Europäischer Rat: Bericht des Rates an den Europäischen Rat von Essen über die Strategie zur Vorbereitung des Beitritts der assoziierten MOEL (Vorbeitrittsstrategie), Anhang IV, in: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Essen): 9. und 10. Dezember 1994, [EP (1994)]

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Europäischer Rat: Beschluss Nr. 98/260/EG des Rates vom 30. März 1998 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Republik Polen [Abl. L 121/16 vom 23.04.1998] [Beitrittspartnerschaft mit Polen (1998)]
- Europäischer Rat: Richtlinie 97/43/Euratom des Rates vom 30. Juni 1997 über den Gesundheitsschutz von Personen gegen die Gefahren ionisierender Strahlung bei medizinischer Exposition und zur Aufhebung der Richtlinie 84/466/Euratom
- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Kopenhagen, 12. und 13. Dezember, Brüssel, 29. Januar 2003
- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Luxemburg, 12.-13. September 1997 [Europäischer Rat (1997)]
- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Madrid): 14. Dezember 1995
- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Edinburgh): 11. und 12.
- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Nizza) 7., 8. und 9. Dezember 2000
- Europäischer Rat: Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen [Amtsblatt L375 vom 23.12.1989]
- Europäischer Rat: Verordnung Nr. 1268/1999 des Rates vom 26. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Vorbereitung des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Bewerberländer während des Heranführungszeitraums, in: Amtsblatt L 161 vom 26.6.1999.
- Europäisches Parlament (Hrsg.): Hintergrundaufzeichnung über die Beziehungen der EU und den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas vom 25.2.1997, [EP (1997)]
- European Commission [Hrsg.]: Candidate Countries Eurobarometer (CCEB): Eurobarometer 2003.1 – „Youth in new Europe“, The Gallup Organization Hungary, July 2003
- European Commission [Hrsg.]: The agricultural situation in the Community, Report 1991. Brussels, 1992, S. T/126 [EC (1992)]
- European Commission/ Directorate – General for Enlargement: Accession Negotiations. Poland. Revised Draft Common Position. Negotiations Chapter 7. Agriculture (Horizontal issues, Common Market Organizations, Rural Development), Brussels, 15. April 2002 [EU Revised Draft Common Position on Agriculture (April 2002)]
- European Commission/ Directorate General for Agriculture: Analysis of the impact on agricultural markets and incomes of EU Enlargement to the CEECs, Brussels, March 2002, [EC (2002b)]
- European Commission: *Draft Common Position* to Poland, Agriculture, January 2002
- European Commission: Second Progress Report on Economic and Social Cohesion, Brussels, 2003, COM (2003) 34 final
- European Commission: The challenge of environmental financing in the candidate countries, Communication from the Commission (Draft Communication), June 2001
- European Commission: The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement. Information Note, 06. March 2001, [EC (2001)]

- European Commission: The Free Movement Of Workers In The Context Of Enlargement. Information Note, 06. März 2001
- European Commission: Towards a Closer Association with the Countries of Central and Eastern Europe. Report by the Commission to the European Council, Edinburgh, 11-12 December 1992
- European Parliament/ Directorate-General for Research: The Enlargement Process of the EU: Consequences in the field of Environment, Working Paper ENVI 106, April 2003 [EP (2003g)]
- EU-Umweltbericht 2003
- Fertig, M.: The Economic Impact of EU-Enlargement: Assessing the Migration Potential, Universität Heidelberg, Juli 2000
- Florek, L. (Hrsg.): Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych [Europäisches Arbeits- und Sozialversicherungsgesetz], Warschau 1996, [Florek (1996)]
- Folgerungen der 2399. Tagung des Rats –“Umwelt” vom 12.12.2001. Einsehbar in der Internetpräsenz des Europäischen Rates, unter:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/01/st15/15287d1.pdf>
- Franzke, J.: Polens Transformationspfad, in: WeltTrends – Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien, Nr. 27, Sommer 2000, S. 9ff [Franzke (2000)]
- Franzmeyer, F./ Weise, Ch. (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 158, Berlin 1996
- Franzmeyer, F./ Weise, Ch. (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 158, Berlin 1996
- Freudenstein, R.: Die Ergebnisse der Parlamentswahlen in Polen vom 23. September 2001, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), Länderbericht Polen vom 25. September 2001
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Perspektiven des deutschen Osthandels, Juni 1995, [FES (1995)]
- Friedrich-Ebert-Stiftung [Hrsg.]: Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer. Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn 2003
- Fuchs, J./ Thon, M.: IAB Kurzbericht Nr. 4, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 20.05.1999, in: European Commission: The Free Movement Of Workers In The Context Of Enlargement. Information Note, 06. März 2001, Annexes Tables and Graphs, Table 2: Development of working age population in Germany, S. 35
- Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) [Foundation of Assistance Programmes for Agriculture]: Polski sektor rolno-żywnościowy. Skutki integracji z UE na tle koniecznych dostosowań. Wydanie I, Warszawa 2000, S. 7 [Polnischer Landwirtschafts- und Nahrungssektor. Auswirkungen der EU-Integration vor dem Hintergrund der notwendigen Anpassungen. Erste Ausgabe, Warschau 2000, S. 7 [FAPA (2000)]
- Gießing, Ch.: Wirtschaftsreformen in Polen, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 59 (1/1994), S. 66-71, [Gießing (1994)]
- Główny Urząd Statystyczny (GUS): Rocznik statystyczny na rok 2002 [Hauptamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch (2002)]
- Główny Urząd Statystyczny (GUS): Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Jahrgänge 2000-2003, (State Budget) Expenditure by Divisions [Hauptamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch der Volksrepublik Polen, verschiedene Jahrgänge]

- Groupement d'études et des recherches „Notre Europe“: L'investissement direct vers les nouveaux adhérents d'Europe Centrale et Orientale: Ce que l'élargissement pourrait changer, Etudes et recherches Nr. 24, Mai 2003
- Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, KOM (2000) 87 endg., einsehbar im Internet auf der Internetseite des EUR-LEX, unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/gpr/2000/com2000_0087de01.pdf einsehbar.
- Guba, W./ Piskorz, W.: Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski, UKIE, Warszawa, Januar 2002, S. 36 [Implikationen der Reformen der GAP für Polen] [Guba/ Piskorz (2002)]
- Guerot, U.: Die Reform der Europäischen Union vor ihrer Osterweiterung, in: Jahrbuch internationale Politik 1999-2000/ Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München, S. 173-184
- Haarland, H.P./ Niessen, H.-J.: Der Systemtransformationsprozess in Polen: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung des Übergangs zur sozialen Marktwirtschaft. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik Nr. 85, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bonn, 1994, [Haarland/ Niessen (1994)]
- Hamilton, C./ Winters, A.: Opening up international trade with Eastern Europe, in: Economic Policy, Vol. 7 (1992), No. 14, S. 77-116,
- Hartmann, M.: Agrarmärkte und Agrarstrukturen in den Beitrittsländern – Entwicklungen und Perspektiven, in: Deutscher Bauernverband e.V. [Hrsg.]: Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, Die Grüne Schrift, Band 3, Bonn 2000, [Hartmann, M. 2000]
- Hauptunterhändler der Regierung RP/ Kanzlei des Ministerpräsidenten [Hrsg.]: Glosariusz Negocjatora [Glossar des Hauptunterhändlers], Warschau 2001
- Hauptunterhändler Polens in den Beitrittsverhandlungen um die Mitgliedschaft in der EU/ Amt des Ministerpräsidenten [Hrsg.]: Rolnictwo – Zrozumieć Negocjacje [Landwirtschaft – Die Beitrittsverhandlungen verstehen], Warschau 2001
- Hauptunterhändler RP: Informacja przewodniczącego Zespołu Negocjacyjnego na temat przeglądu prawa polskiego w aspekcie zgodności z *acquis communautaire* (stan na 30. kwietnia 1999 r.) [Information des Vorsitzenden des Verhandlungsteams über das Screening des polnischen Rechts in Bezug auf seine Übereinstimmung mit dem *acquis communautaire* (Stand 30. April 1999)], in: Monitor Integracji Europejskiej, Nr 23, Warschau 1999, dort Punkt 2.1 „Obszar negocjacyjny Rolnictwo“ [Verhandlungskapitel „Landwirtschaft“], S. 18ff [Hauptunterhändler RP (1999)]
- Heilemann, U./ von Loeffelholz H.D./ Sieveking, K.: Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung nach Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Heft 7/2001 [Heilemann et al. (2001)]
- Heinemann, Silke: Das Assoziierungsabkommen der EU mit der Republik Polen und dessen Einfluss auf den politischen Reformprozess, in: Dom Wydawniczy i Handlowy „Elipsa“ (Hrsg.): Transformationsprozesse in Polen, Warschau 1993, S. 85-99, [i.F.z.a.: Heinemann (1993)];
- Herberg, H.: Strategie und Ergebnisse der Transformation in Polen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Diskussionspapier Nr. 131, Berlin, Februar 1996 [Herberg (1996)]
- Herdegen, M.: Europarecht, 5., überarbeitete und erweiterte Auflage, München 2003, S. 276 [Herdegen (2003)]
- Hobe, S.: Europarecht, Köln 2002, S. 248 [Hobe (2002)]

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Hof, B.: Szenarien zur Entwicklung des Arbeitskräftepotentials in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8/ 2001, S. 23 [Hof (2001)]
- Höhner, D. [Hrsg.]: Grenzüberschreitende Beschäftigung. Die Situation ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Berlin und Brandenburg im Zeichen nationaler Arbeitsmarktpolitik, europäischer Integration und EU-Osterweiterung, Frankfurt (Oder), 1997
- Holtbrügge, D.: Ökonomische Voraussetzungen und Folgen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Osteuropa, Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, Jg. 46, 1996/10, S. 537-547, hier S. 539 [Holtbrügge (1996)];
- Hönekopp, E./ Kranzusch, P.: Arbeitssituation und Erfahrungen polnischer Grenz- und Saisonarbeitnehmer in Deutschland. Generelle Entwicklung der Arbeitskräftewanderung zwischen Polen und Deutschland, in: Höhner, D. [Hrsg.]: Grenzüberschreitende Beschäftigung. Die Situation ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Berlin und Brandenburg im Zeichen nationaler Arbeitsmarktpolitik, europäischer Integration und EU-Osterweiterung, Frankfurt (Oder), 1997, S. 23-59
- Hönekopp, E.: EU eastward enlargement: Labour markets and the free movement of workers, in: European Trade Union Institute (ETUI): The Unity of Europe: political, economic and social aspects of the EU Enlargement, Brussels, 2001, , Graph 2: Balance of migration between Germany and the countries of EU southward enlargement 1980-1999, S. 144 [Hönekopp (2001)]
- Hönekopp, E.: Labour Migration to Germany from Central and Eastern Europe – Old and New Trends. IAB-Labour Market Research Topics NO. 23, Nürnberg, 1997
- Hönekopp, E.: Überblick über Ergebnisse bisher vorliegender Schätzungen zum Migrationspotential im Falle einer Arbeitskräftefreizügigkeit im Rahmen der Osterweiterung der EU. Fachkonferenz: Mehr Konkurrenz um Lohn und Arbeit? Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf die Arbeitsmärkte. Optionen für die Politik, Tutzing, 14.-16. Mai 2001
- Hopfer, A./ Cymerman, R./ Nowak, A.: Stand und künftige Entwicklung ländlicher Gebiete in Polen, in: Magel, H. [Hrsg.]: Umstrukturierung ländlicher Gebiete in Polen zur Anpassung an EU-Standards. Materialiensammlung Heft 20/1998, Technische Universität München, München 1998, S. 9ff [Hopfer et al. (1998)]
- Hughes, G./ Bucknall, J.: Poland: Complying with EU Environmental Legislation in: World Bank, Environmentally and Socially Sustainable Development, Working Paper No. 14, Washington DC, 1999
- IFO Institut für Wirtschaftsforschung: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, 2, München 2001, S. 5ff [IFO (2001)]
- Iglicka, K.: Migracje powrotne Polaków. Powroty sukcesu czy rozczarowania, Warschau, 2002 [Remigration von Polen. Rückkehr von Erfolg oder Enttäuschung?]
- Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową: Finansowe skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Materiał na konferencję w dniu 23 kwietnia 2003, Gdańsk 2003, S. 1 [Forschungsinstitut über die Marktwirtschaft: Finanzielle Folgen des EU-Beitritts Polens. Konferenzmaterial für die Konferenz am 23. April 2003, Gdansk] [i.F.z.a.: IBGR (2003)]
- Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (IKC) (Hrsg.): Unia Europejska - Integracja Polski z UE [Institut der Koniunkturen und der Außenhandelspreise: Europäische Union – Integration Polens mit der EU], Warschau, Januar 1997

- Jagodziński, T./ Sołtyk, R.: „Czy Wspólnota nas chce?” [„Will uns die Union?”] in: Gazeta Wyborcza vom 29. 10. 1992;
- Jończy, R.: Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej w województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji, Opole 2002, myszynopsis, in: UKIE (2002), Fallstudie zu den Migrationsauswirkungen für den Arbeitsmarkt der ehem. Woiwodschaft Opolskie, S. 114 [Jonczy, R.: Verdienstmigration. Analyse ökonomischer Determinanten und Konsequenzen]
- Józwiak, W.: Ocena propozycji Komisji Europejskiej UE dotycząca corocznego wsparcia gospodarstw niskotowarowych z uwzględnieniem realnych możliwości przygotowania planów biznesowych oraz absorpcji uzyskanych środków, Warszawa, 2002, in: UKIE (2003a)
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej: Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej [Ministerrat RP/Hauptunterhändler Polens: Beitritt Polens zur Europäischen Union], Warszawa, 2001. [Hauptunterhändler (2001)]
- Kanzlei des Komitees für Europäische Integration: Co reguluje Pakt dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich?, Warszawa 24.01.2003, unter: www1.ukie.gov.pl [UKIE: Was reguliert der Pakt für die Landwirtschaft und für Ländliche Gebiete?]
- Kawecka-Wyrzykowska, E. [Hrsg.]: Okresy przejściowe w trakcie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej [Übergangsperioden in der Beitrittsakte Polens zur EU], Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2003
- Kawecka-Wyrzykowska, E./ Zapędowski, W.: Porozumienie o rolnictwie i jego znaczenie dla Polski [die Übereinkunft über die Landwirtschaft und ihre Bedeutung für Polen], in: Kaczurba, J./ Kawecka-Wyrzykowska.: Od GATT do WTO. Skutki Rundy Urugwajskiej dla Polski. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, [Von GATT bis WTO. Die Implikationen der Uruguay-Runde für Polen, Institut der Koniunkturen und der Außenhandelspreise] Warszawa, Januar 1995, S.145f [Kawecka/ Zapędowski 1995]
- Kawecka-Wyrzykowska, E.: Rezultaty Układu Europejskiego w dziedzinach pozahandlowych, in: Integracja Polski z Unia Europejska, in: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (Hrsg.): Unia Europejska – Integracja Polski z UE, [Die Ergebnisse des Europäischen Abkommens im Nicht-Handelsteil, in: Institut der Koniunkturen und der Außenhandelspreise: Europäische Union – Integration Polens mit der EU] Warszawa, Januar 1997, S. 374ff, [Kawecka-Wyrzykowska (1997a)]
- Koenig, Chr.: Europarecht, 2. Auflage, Tübingen 1998 [Koenig (1998)]
- Kok, W.: Die Erweiterung der Europäischen Union. Errungenschaften und Herausforderungen. Bericht an die Europäische Kommission, 26. März 2003 [Kok (2003)]
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Konstitution der RP Polen], Warschau, 6. April 1997
- Kopertyńska, W.: Bezrobocie w Polsce i w Unii Europejskiej oraz dostęp do unijnego rynku w świetle procesów integracyjnych, in: Zmiana warunkiem sukcesu. Integracja, globalizacja, regionalizacja – wyzwania dla przedsiębiorstw. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Nr. 963, Wrocław 2002, S. 215 [Arbeitslosigkeit in Polen und in der EU und der Zugang zum EU-Arbeitsmarkt im Lichte der Integrationsprozesse, in: Veränderung als Erfolgsbedingung. Integration, Globalisierung, Regionalisierung – Herausforderungen für Unternehmen. Wissenschaftliche Beiträge der Wirtschaftsakademie Wrocław, Nr. 963] [Kopertyńska (2002)]

- Koszel, B.: Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/ Unia Europejska (1989 – 2002), Studia Europejskie Nr. 9, Instytut Zachodni Poznań 2003 [Frankreich und Deutschland im Integrationsprozess Polens mit der EU 1989-2002, Europäische Studien Nr. 9, Westinstitut Poznań], [Koszel (2003)]
- Kotsch, B.: Reaktionen der EG und der NATO auf die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa am Beispiel der Tschechoslowakei/ Tschechischen Republik, Mitteilung Nr. 5 des Osteuropa-Instituts München, Juli 1995, S. 37ff sowie die dort zitierten Quellen. [Kotsch (1995)]
- Krajowy Związek Rolników, Kólek i Organizacji Rolniczych: „Pakt dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich“, unter: <http://www.kolkarolnicze.pl/dzialy.php?aid=21> [Landesverband der Landwirte, der Landwirtschaftszirkel und -organisationen: Pakt für die Landwirtschaft und für Ländliche Gebiete]
- Kramer, H: Das System der „Europäischen Abkommen“: Lösung oder Zwischenlösung für die Beziehungen der Gemeinschaft zu Osteuropa?, in: Deubner, Christian (Hrsg.): Die Europäische Gemeinschaft in einem neuen Europa: Herausforderungen und Strategien, Baden-Baden 1991, S. 122ff
- Krzyżanowska, Z.: Analiza skutków Agendy 2000 na rynku mleka w Polsce, FAPA 2000, in: UKIE (2003a), S. 134
- Kummer, J.: Europa droht eine Völkerwanderung. Wirtschaftsinstitute legen Studien über Auswirkungen des EU-Beitritts osteuropäischer Länder vor – Experte warnt vor übertriebenen Ängsten, in: Welt am Sonntag vom 22.04.2001.
- Kuschel, H.-D.: Das Europaabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Polen, in: Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Loseblattsammlung
- Kwiatkowski, E.: Integracja z Unia Europejska a polski rynek pracy, [Integration mit der EU und der polnische Arbeitsmarkt] Warschau 1997 S. 2-3
- Lecheler, H.: Einführung in das Europarecht, 2. Auflage, München 2003, S. 298 [Lecheler (2003)]
- Lenaerts, K./ Van Nuffel, P.: Podstawy prawa europejskiego [Grundlagen des EU-Rechts], Warschau 1997,
- Lenz, C.O.: EG-Handbuch. Recht im Binnenmarkt, Berlin, 1992, S. 657 [Lenz (1992)]
- Lippert, B./ Becker, P. (Hrsg.): Towards EU-Membership. Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic, Bonn 1998
- Lippert, B.: Deutsche Interessen gegenüber MOE: Stabilitätszone ausweiten, in: Deutschlands spezielles Interesse an der polnischen EU-Mitgliedschaft, in: Franzmeyer, F./ Weise, Ch. (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 158, Berlin 1996, S. 120 - 139, hier S. 126 [Lippert (1996a)]
- Lippert, B.: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union – Stabilitätsexport mit Risiken, in: Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifepfung, Institut für Europäische Politik, Bonn 2000, S. 107 [Lippert 2000]
- Lippert, B.: From Pre-Accession to EU-Membership – Implementing Transformation and Integration, in: Lippert, B./ Becker, P. (Hrsg.): Towards EU-Membership. Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic, Bonn 1998, S. 22f sowie die dort zitierte Literatur [Lippert (1998)]
- Lippert, B.: Umbruch in Mittel und Osteuropa – Was tut die EG? [Lippert (1996)]

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Magel, H. [Hrsg.]: Umstrukturierung ländlicher Gebiete in Polen zur Anpassung an EU-Standards. Materialiensammlung Heft 20/1998, Technische Universität München, München 1998
- Małachowski, W.: Polen auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union, in: Franzmeyer, F./ Weise, Ch. (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 158, Berlin 1996, S. 40ff [Małachowski (1996)]
- Malec, J.: Runda Urugwajska, in: *Ekonomia i Miedzynarodowe Stosunki Gospodarcze*, Czesc 1, Praca Naukowa Nr. 713 Akademii Ekonomicznej Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996, S. 117-122 [Die Uruguay-Runde, in: *Ökonomie und Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, Teil I, Wissenschaftliche Arbeit Nr. 713 der Okar-Lange-Wirtschaftsakademie in Wrocław]
- Marek, E.: Przekazy pieniężne do kraju pracowników polskich zatrudnionych legalnie za granicą, in: Rajkiewicz, A.: *Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce*, [Marek, E.: Geldüberweisungen in die Heimat von legal im Ausland beschäftigten polnischen Arbeitnehmern, in: Rajkiewicz, A.: *Verdienstmigration im gegenwärtigen Polen*], Włocławek, 2000, S. 227-230
- Märker, A.: Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B8/ 2001, S. 6ff
- Massey, D. et al.: An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case, in: *Population and Development Review* 20, NO. 4, Dezember 1994, S. 699-751.
- Mayhew, A.: Rozpoczyna sie opiniowanie polskiego wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej [Es beginn der Prozess der Stellungnahme zum Beitrittsgesuch Polens in der EU], in: *Wspólnoty Europejskie*, Nr. 2 (54), Warschau 1996,
- Memorandum of the Governments of the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Hungary and the Republic of Poland on strengthening their integration with the European Communities and on the perspective of accession, Budapest, Prague, Warsaw, September 1992, in: "Monitor Integracji Europejskiej" nr. 3/ 1995, S. 23-26 [Visegrád-Memorandum (1992)]
- Mildemberger, M. [Hrsg.]: Polens Landwirtschaft auf dem Weg in die EU, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Berlin, August, 1999 [Mildemberger 1999]
- Ministerial Declaration on the Uruguay Round. GATT/ 1396, 25. September 1986, S. 25, Im Internet einsehbar unter: <http://www.jus.uio.no/lm/wto.gatt.ministerial.declaration.uruguay.round.1986/>
- Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten/ Abt. Promotion: Umweltschutz und Nationalparks, Warschau 2004
- Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung [Hrsg.]: *Land- und Ernährungswirtschaft in Polen im Hinblick auf die Integration in die Europäische Union*, Warschau 2003, Einleitung [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003)]
- Ministerrat Polens: Beschluss des Ministerrates Nr. 13 vom Februar 1997 über die neue Arbeitsordnung des Ministerrates, Abschnitt IV „Beurteilung von Gesetzesprojekten“ als Ersatz des Beschlusses 16/94,.
- Ministerrat Polens: Beschluss des Ministerrates Nr. 16/1994 über zusätzliche Regelungen zum Umgang mit Regierungsprojekten zu normativen Rechtsakten

- bezüglich der Notwendigkeit der Erfüllung von Konformitätskriterien mit dem EU-Recht.
- Ministerstwa Edukacji i Ochrony Środowiska: Narodowa Strategia Edukacji Ekologicznej, „Przez Edukację do Zrównoważonego Rozwoju”, [Ministerien für Bildung und Umweltschutz: Nationale Strategie für Ökologische Bildung mit dem Beinamen „Durch Bildung auf dem Weg zur Nachhaltigen Entwicklung]
 - Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej [Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik], in: UKIE (2003a), Fallstudie zu legalen Beschäftigungsmigrationen von Polen in den Europäischen Wirtschaftsraum (EU, Norwegen, Island und Liechtenstein), S.111 [Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik]
 - Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej: „Pakt dla Rolnictwa i obszarów wiejskich“, unter: www.mpips.gov.pl/wydruk.php?nr=576 [Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik der RP: Pakt für die Landwirtschaft und für Ländliche Gebiete]
 - Ministerstwo Ochrony Środowiska [Ministerium für Umweltschutz] [Hrsg.]: Wykaz okresów przejściowych w obszarze negocjacyjnym „Środowisko“ [Auflistung der Übergangsperioden im Verhandlungskapitel „Umwelt“], Einsehbar auf der Homepage des polnischen Umweltministeriums, unter: <http://www.mos.gov.pl>, [MOS (2003)]
 - Ministerstwo Ochrony Środowiska [Umweltministerium]: Czyste Środowisko? Naturalnie! Polska w Unii Europejskiej [Saubere Umwelt? Natürlich! Polen in der EU], Broschüre für die Selbstverwaltungen, 2004, S. 2ff .
 - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa: Polityka Ekologiczna Państwa, Warszawa 1990 [Ministerium für den Schutz von Umwelt, Umweltressourcen und Forstwirtschaft: Nationale Umweltpolitik] [PEP]
 - Ministerstwo Ochrony Środowiska: Przebieg negocjacji akcesyjnych w obszarze „Środowisko“, osiągnięte wyniki oraz szacunek skutków finansowych wdrażania przepisów prawa wspólnotowego, Warszawa, Januar 2003, R.III.A. [Umweltministerium: Der Verlauf der Beitrittsverhandlungen im Kapitel „Umwelt“, erzielte Ergebnisse sowie Schätzung finanzieller Auswirkungen der Implementierung der Rechtsnormen des Gemeinschaftsrechts]
 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej: Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, Warszawa, 13. Lipiec 1999 [Ministerium für Landwirtschaft und Nahrungsmittelwirtschaft: „Kohärente Strukturpolitik für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“] [KSLLE (1999)]
 - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: Entwicklungsplan für die Ländlichen Gebiete für die Jahre 2004-2006] Warszawa, März 2004, [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2004)]
 - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, Warszawa, [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: Entwicklungsplan für Ländliche Gebiete für die Jahre 2004-2006], Warszawa, März 2004
 - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa w Polsce w Aspekcie Inegracji z Unią Europejską, Warszawa 2003 [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: Landwirtschaft und der Nahrungsmittelsektor in Polen vor dem Hintergrund der Integration mit der

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Europäischen Union (2003), [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2003a)]
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: SAPARD – Program Operacyjny dla Polski, überarbeitete Version vom 03. Juli 2000, [Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Gebiete: SAPARD – Operationsprogramm für Polen. [MINROL (2000)].
 - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Strategia rozwoju polskiego sektora mleczarskiego, [Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: Entwicklungsstrategie für den polnischen Milchsektor], Warschau, November 1999 [MLLE (1999)]
 - Ministerstwo Środowiska: Przebieg negocjacji akcesyjnych w obszarze Środowisko, osiągnięte wyniki oraz szacunek skutków finansowych wdrażania przepisów prawa wspólnotowego, [Umweltministerium RP: Verlauf der Beitrittsverhandlungen im Verhandlungskapitel „Umwelt“, erzielte Ergebnisse und Schätzung der Kosten der Implementierung des *acquis*], Warschau, November 2002 sowie Januar 2003
 - Modelle für die Einführung marktwirtschaftlicher Bedingungen im Sektor Landwirtschaft- und Ernährung in Staatshandelsländern mit Schwerpunkt Polen, Working Paper Nr. 136 aus dem Osteuropa-Institut München, April 1990
 - Mohlek, P.: Die Privatisierung von Staatsunternehmen in Polen, Berlin, 1997, [Mohlek (1997)]
 - Morogoro Environmental Charter Consulting Agency (MECCA) [Hrsg.]: Landwirtschaft und Umwelt in Polen – Abschätzung von Möglichkeiten des Biolandbaus in Polen anhand des Vergleichslandes Österreich, Wien, Dezember 1995, [MECCA (1995)]
 - Mujżel, J./ Baczek, T.: Rozwój sektora prywatnego w gospodarce polskiej w okresie przemian, in: INE PAN(Hrsg.): Dynamika transformacji polskiej gospodarki, Warschau 1996, S. 61ff
 - Narodowa Strategia Integracji (NSI) [Nationale Integrationsstrategie Polens], in: Monitor Integracji Europejskiej, Nr. 10, September 1997, [NSI (1997)]
 - Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) vom 19. April 1998 [Nationalprogramm zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft in der EU], in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 19/ 1999, S. 19-63 (1998), S. 34 [NPPC (1998)]
 - Nasiłowski, M.: Czy terapia szokowa w Polsce była uzasadniona?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung - Vertretung in Polen (Hrsg.): Transformacja Gospodarki - Spojrzenie Retrospektywne, [War die Schocktherapie gerechtfertigt?, FES – Vertretung in Polen: Wirtschaftstranformation – Retrospektiver Rückblick] Warschau 1997, S. 35-49, hier S. 35f, [Nasiłowski (1997)]
 - Nowakowski, T.: Narodowa Strategia Integracji z Unią Europejską, in: Wspólnoty Europejskie Nr. 11 (63), Warschau 1996, S. 18ff [Nowakowski (1996)]
 - OECD (Hrsg.): OECD Economic Outlook 2004
 - OECD: Agricultural Policies in OECD Countries: Measurement of Support and Background Information Paris 1998,
 - Orłowski, W./ Zienkowski, L.: Potential size of migration from Poland after joining the EU, in: The Vienna Institute Monthly Report 2/1999, S. 8-12
 - Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Institut für Europäische Politik, Bonn 2000
 - Pawlak, J./ Pawlak, M.: Tendencje rozwojowe rolnictwa i techniki rolniczej. „Przegląd Techniki Rolniczej i Leśnej“ Nr. 8/ 1992 [Entwicklungstendenzen der

- Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Technik. „Rundschau der Technik in der Land- und Forstwirtschaft]
- Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hauptunterhändler Polens/ Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrates RP] [Hrsg.]: Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej [Beitritt Polens zur EU], Warszawa 2000 [Hauptunterhändler RP (2000)]
 - Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitek Polskiej w Unii Europejskiej, Warszawa 2002, dort Punkt Nr. 7: Odpowiedź Polski na wspólne Stanowisko UE z 20 czerwca 2002 roku w obszarze Rolnictwo, S. 405ff [Hauptunterhändler RP: Die Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen um die Mitgliedschaft RP in der EU, dort Punkt Nr. 7: Antwort Polens auf die EU Common Position vom 20. Juni 2002 im Bereich Landwirtschaft, S. 405ff] [Antwort Polens auf die EU Common Position vom Juni 2002]
 - Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU], Warszawa, 2002
 - Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Warszawa, zweite Auflage vom Juli 2000. [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU]
 - Peszko, G./ Kiuila, O./ Raczka, J.: Ekonomiczne korzyści dla Polski wynikające z wdrożenia prawa ochrony Środowiska Unii Europejskiej, Paris-Warschau, 2003, in: UKIE (2003a), S. 149
 - Pflüger, F.: Polen und die Europäische Union, in: Außenpolitik, 3/1995, S. 225-231, hier S.228, [Pflüger (1995)]
 - PHARE – DISAE 1998: Costing and Financial Analysis of Approximation in Environment. Projektbericht von PHARE POL – 101.
 - Poczta, W.: Szacunki wpływu różnych scenariuszy negocjacyjnych w zakresie płatności bezpośrednich na sytuację rolnictwa polskiego w warunkach integracji z UE, in: Zietara, W.: Szacunek skutków wdrożenia różnych scenariuszy integracji z Unią Europejską w rolnictwie polskim po akcesji, [Poczta, W.: Schätzungen des Einflusses verschiedener Verhandlungsergebnisse im Bereich „Direktzahlungen“ auf die Integrationsfähigkeit der polnischen Landwirtschaft in die EU, in: Zietara, W.: Schätzung der Auswirkungen der Implementierung verschiedener Integrationszenarios mit der EU auf die polnische Landwirtschaft nach dem EU-Beitritt Polens], Warszawa, September 2002, in: Europäisches Zentrum Natolin (2003), S. 123
 - Poland and European Integration: A Calendar of Events 1997-1998, in: Yearbook of Polish European Studies, Warsaw University Centre for Europe, Volume 2/1998, Warsaw 1998, S. 313-315
 - Polskie stanowisko w sprawie Białej Księgi Komisji Europejskiej na temat przygotowania państw stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z jednolitym rynkiem, [Polnische Position zum Weißbuch (1995)] in:

- Monitor Integracji Europejskiej Nr. 3/ 1995, Warschau, S. 56-58 [i.F.z.a.: Position Polens zum Weißbuch (1995)]
- Poznańska, K.: Transformationsprozesse in Polen, Hamburg 1994, [Poznańska (1994)]
 - Protokoll zur Anpassung der Handelsaspekte des Europa-Abkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits zur Berücksichtigung des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zur Europäischen Union und der Ergebnisse der Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde einschließlich der Verbesserung der bestehenden Präferenzregelung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 30.01.2002, L27/3ff [EA-Zusatzprotokoll (2001)]
 - Protokoll zur Anpassung der Handelsaspekte des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Verhandlungen zwischen den Parteien über neue gegenseitige Zugeständnisse im Agrarbereich, in: Amtsblatt L 097 15.04.2003, S.57 [EA-Zusatzprotokoll (2003)]
 - Puślecki, Z.W.: Polens Landwirtschaft zwischen Beharrung und EU-Beitritt, in: WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien, Nr. 27, Potsdam 2000, S. 99f
 - Pyszna, D./ Vida. K.: The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary, Institute of World Economics/ Hungarian Academy of Sciences, Working Papers, Nr. 128, Budapest, October 2002, S. 7 [Pyszna/ Vida (2002)]
 - Quaisser, W. et al.: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, März 2000, S. 117ff sowie die dort zitierten Schätzungen.
 - Quaisser, W.: Der Außenhandel Mittel- und Osteuropas mit der Europäischen Union in den sensiblen Sektoren, Working Paper Nr. 198 aus dem Osteuropa-Institut München, Dezember 1996 [i.F.z.a.: Quaisser (1996)];
 - Quaisser, W.: Modelle für die Einführung marktwirtschaftlicher Bedingungen im Sektor Landwirtschaft- und Ernährung in Staatshandelsländern mit Schwerpunkt Polen, Working Paper Nr. 136 aus dem Osteuropa-Institut München, April 1990, [Quaisser (1990)]
 - Rada Ministrów [Hrsg.]: Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej [Ministerrat Polens [Hrsg.]: Bericht über die Ergebnisse der Verhandlungen um die Mitgliedschaft Polens in der EU], Warschau, Dezember 2002 [Ministerrat RP (2002)]
 - Rada Ministrów RP: Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji, Warschau, 01. Juni 1997 [Ministerrat Polens: Zeitplan der Implementierungsmaßnahmen der Nationalen Integrationsstrategie] [Ministerrat RP (1997)]
 - Rada Ministrów RP: Program Informowania Społeczeństwa (PIS), Warschau, Mai 1999, [Ministerrat RP: Programm zur Information der Gesellschaft]
 - Rada Ministrów: „II Polityka Ekologiczna Państwa”, Warschau, Juni 2000. [Ministerrat RP: „Zweite Nationale Umweltpolitik”. [PEPII (2000)]
 - Rada Ministrów: Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unia Europejska, [Ministerrat RP: Bericht zu den Nutzen und Kosten der Integration Polens mit der EU], Warschau, 26. Juli 2000, Einführung [Ministerrat RP (2000)]

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Radwan, S./ Chmielewski, T.: Ecodevelopment – Education – Politics, Beitrag anlässlich der Vierten internationalen B.I.O. [Biopolitics International Organization] Konferenz, Athen 1991, [Radwan/ Chmielewski (1991)]
- Radziejowski, J./ Niesyto, G./ Jeziorski, J.: Integracja Europejska A Ochrona Środowiska, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa, 2002, S. 78 , [Europäische Integration und Umweltschutz] [Radziejowski et al. (2002)]
- Regierungsbevollmächtigter für die Beitrittsverhandlungen der Republik Polen in der EU/ Amt des Ministerpräsidenten [Hrsg.]: Negocjacje Członkowskie – Polska na drodze do Unii Europejskiej [Beitrittsverhandlungen – Polen auf dem Weg in die EU], zweite erweiterte Ausgabe, Warschau, Juli 2000, S. 19-37, [Hauptunterhändler RP (2000a)]
- Regional Environmental Center (REC): Cost of Meeting by Poland the EU environmental requirements, Budapest 1999
- Freudenstein, R./ Tewes, H.: Die EU-Osterweiterung und der deutsche Arbeitsmarkt: Testfall für die deutsch-polnische Interessengemeinschaft. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr. 33/ 2001, Sankt Augustin, August 2001, [Freudenstein/ Tewes (2001)]
- Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge [Amtsblatt L 269 vom 21.10.2000]
- Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge, in: Amtsblatt L 269 vom 21.10.2000
- Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. November 2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft, in: Amtsblatt L 313, 13.12.2000
- Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe, in: Amtsblatt L 309 vom 27.11.2001
- Richtlinie 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2002 über den Ozongehalt der Luft, in: Amtsblatt Nr. L 67, 9.3.2002;
- Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über, zum Herunterladen unter:
<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission.htm>.
- Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, in: Amtsblatt L 56 vom 4.4.1964. Geändert durch folgende Rechtsakte: Richtlinie 72/194/EWG des Rates vom 18. Mai 1972 [Amtsblatt L 121 vom 26.5.1972]. Richtlinie 75/35/EWG des Rates vom 17. Dezember 1974 [Amtsblatt L 14 vom 20.1.1975].
- Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs.
- Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
- Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, in: Abl. L 19 vom 24. Januar 1989
- Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und Selbständigen
- Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, in: ABl. Nr. L 135 vom 30.5. 1991 S. 40 geändert durch die RL 98/15/EG, in: ABl. Nr. L 67 vom 7.3. 1998 S. 29
- Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993, über das Aufenthaltsrecht der Studenten.
- Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.
- Richtlinie des Rates Nr. 68/360/EWG vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (RL 68/360/EWG)
- Richtlinie Nr. 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, in: Amtsblatt L 163 vom 29/06/1999 S. 0041 – 0060
- Richtlinie Nr. 96/62/EG des Rates vom 27. September über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität. Veröffentlicht im Amtsblatt L 296 vom 21.11.1996, S. 0055 – 0063 oder im Internet einsehbar bei Celex-Plus unter: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=Directive&an_doc=1996&nu_doc=62
- Röttlinger, M./ Weyringer, C. (Hrsg.): Handbuch der Europäischen Integration, 1991
- Rowiński, J./ Wigier, M.: Handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi, in: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGZ) [Hrsg.]: Analiza Produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2002 roku, Edycja 40., Warszawa, 2003, [Außenhandel mit Produkten des Landwirtschafts- und Lebensmittelsektors, in: Institut für Agrarökonomik: Analyse der Produktion und der Ökonomie der Land- und Lebensmittelwirtschaft in 2002] [IERiGZ (2002a)]
- Rowiński, J.: Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – problemy gospodarki żywnościowej [Die EU-Mitgliedschaft Polens – Probleme des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors], Referat prezentowany na konferencji: „Strategia członkostwa Polski w Unii Europejskiej”, zorganizowanej z okazji 20 rocznicy powstania Ośrodka Badań Integracji Europejskiej Uniwersytetu Gdańskiego [Referat anlässlich der Konferenz „Strategie der EU-Mitgliedschaft Polens” am Forschungsinstitut zur Europäischen Integration der Universität Gdańsk], Sopot, 24-25. Oktober 2003, S. 5 sowie die dort zitierte Literatur [Rowiński (2003)]
- Sas, G.: Transformation und Anpassung der polnischen Landwirtschaft an die Europäische Union, in: Franzmeyer, F./ Weise, Ch. (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 158, Berlin 1996, S. 157-164, [Sas (1996)]
- Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Luxemburg): Dezember 1997
- Schmidbauer, P.M.: Wirtschaftspolitische Überlegungen der Gemeinschaft zur Restrukturierung Osteuropas, in: Röttlinger, M./ Weyringer, C. (Hrsg.): Handbuch der Europäischen Integration, 1991, S. 527ff, [Schmidbauer (1991)]
- Sekretär des KIE: „Przygotowanie do negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską. Informacja dla Rady Ministrów.”, [KIE-Sekretär: Vorbereitung auf die Beitrittsverhandlungen mit der EU. Information für den Ministerrat.], in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 10, wydanie specjalne [Spezialausgabe], Warszawa, September 1997, dort: Dokumente, „Informacja o przygotowaniach do negocjacji

- akcesyjnych z Unia Europejska” [Information über die Vorbereitungen auf die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union] [UKIE: (1997)]
- Skotnicka – Illasiewicz, E.: Opinie i oceny społeczne wobec wybranych problemów związanych z procesem integracji na koniec 2003 roku, in: Biuletyn analiz, Nr 13, Dezember 2003 [Meinungen und Bewertungen der Gesellschaft zu ausgewählten Problemen des Integrationsprozesses am Ende des Jahres 2003, in: Bulletin der Analysen, Nr. 13, Dezember 2003]
 - Sołtyk, R./ Jagodziński, T./ Alterman. M.: „Wyszehrad w Londynie” [„Visegrád in London”], in: Gazeta Wyborcza vom 28. 10. 1992
 - Stanowisko Rządu w sprawie opinii Komisji Europejskiej o polskim wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej vom Oktober 1997 [Position der Regierung RP zum *avis* der Kommission (vgl. EC (1997)) zum Beitrittsantrag Polens], in: Monitor Integracji Europejskiej, Nr. 14, S. 57ff
 - Statistisches Bundesamt [Hrsg.]: Datenreport 2002, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2002
 - Stępnia, A.: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zur Europäischen Union, Amt des Komitees für Europäische Integration (KIE), Warschau 2001
 - Straubhaar, T./ Wolburg, M.R.: Brain Drain and Brain Gain in Europe. An Evaluation of the East-European Migration to Germany, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (Lucius & Lucius, Stuttgart 1999), Bd. 218/ 5+6, S. 574ff [Straubhaar/ Wolburg (1999)]
 - Świętkowski, A.M.: Europejskie prawo socjalne. T. III. Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych [Europäisches Sozialrecht. Bd. III. Europäisches Sozialversicherungsrecht], Warschau 2000[Świętkowski (2000)]
 - Świętkowski, A.M.: Europejskie prawo socjalne, T. II. Europejskie prawo pracy [Europäisches Sozialrecht, Bd. II, Europäisches Arbeitsrecht], Warszawa 1999, [Świętkowski (1999)]
 - Synowiec, E.: Dostosowania Polski w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej: Polska w obliczu kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej - Kryteria sformułowane w Kopenhadze [Die Anpassungen Polens in der Perspektive der EU-Mitgliedschaft: Polen und die in Kopenhagen formulierten Kriterien] in: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (IKC) (Hrsg.): Unia Europejska - Integracja Polski z UE [Institut der Koniunkturen und der Außenhandelspreise: Europäische Union – Integration Polens mit der EU], Warschau, Januar 1997, S. 469-477 [Synowiec (1997a)]
 - Synowiec, E.: Liberalizacja handlu między Polska a UE na mocy Układu Europejskiego, in: Integracja Polski z Unia Europejska, in: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (Hrsg.): Unia Europejska – Integracja Polski z UE, Warszawa, Januar 1997, S. 380-395 [Synowiec (1997)]
 - Szemberg, A.: Poziom zmechanizowania działalności rolniczej w gospodarstwach chłopskich, in: Woś, A.: Analiza Produkcijno-Ekonomicznej Sytuacji Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 2001 Roku, [Mechanisierungsgrad der landwirtschaftlichen Tätigkeit in Landwirtschaftsbetrieben, in: Woś, A: Analyse der produktions-ökonomischen Situation des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors in 2001], Warszawa, 2002, in: Zawalińska, K.: The Competitiveness of Polish Agriculture in the Context of Integration with the European Union, Warsaw 2004

- Szytko-Skoczny, M: Die rechtlichen Aspekte der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zur Europäischen Union, in: Stepniak, A: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zur Europäischen Union, Amt des Komitees für Europäische Integration (KIE), Warschau 2001, [Szytko-Skoczny 2001], S. 170ff
- Teubner, Ch. Transformation der Wirtschaftsordnung in Polen und Spanien: Entwicklungsprozesse seit Mitte der siebziger Jahre, Wiesbaden, 1999, S. 72-140 [Teubner (1999)]
- Tkaczyński, J.W./ Rossmann, G.: Die Fonds der Europäischen Union. Finanzinstrumente vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Gemeinschaft, Frankfurt am Main, 2001, [Tkaczyński/ Rossmann (2001)]
- Tkaczyński, J.W.: Polen auf dem Weg in die Europäische Union, in: Ordo Inter Nationes. Internationale Politik – Analysen. Sonderband 2001 – Neue Perspektiven der Weltpolitik, S. 253ff [Tkaczyński (2001)]
- Tkaczyński, J.W.: Polen und die Europäische Union: Eine Bestandsaufnahme, in: Konrad Adenauer Stiftung [Hrsg.]: Auslandsinformationen, Nr. 11/ 2000, Bonn, S. 42f
- Transodra Nr. 20/1999, 10 Jahre Transformation in Polen - Nachrichtenchronik 1989-1999, Sonderausgabe, Deutsch-Polnische Gesellschaft in Brandenburg, Potsdam 2000, [Transodra 20/1999]
- Tupy, M.L.: EU Enlargement. Costs, Benefits, and Strategies for Central and Eastern European Countries, in: Policy Analysis, No. 489, Cato Institute Washington D.C., 18. September 2003
- UKIE [Hrsg.]: Bilans Negocjacji – Rolnictwo [Die Bilanz der Verhandlungen – Landwirtschaft], Einsehbar auf der Internetseite des UKIE unter: www.1.ukie.gov.pl [UKIE 2003b]
- UKIE [Hrsg.]: Omówienie stanowisk negocjacyjnych Polski na negocjacje akcesyjne (III), Punkt 6. Obszar „Rolnictwo”, in: Monitor Integracji Europejskiej, Nr. 27, Warschau 2000, S. 27ff, [Besprechung der Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen (III), Punkt Nr. 6: Verhandlungsposition Polens im Kapitel „Landwirtschaft“] [VP Polens „Landwirtschaft“ (Dez. 1999)]
- UKIE: Antwort Polens auf die EU Common Position vom 31.10.2002 [Conf-PL 81/02] [Antwort Polens auf die EU Common Position vom Okt. 2002]
- UKIE: Harmonogram przeglądu prawa UE z krajami kandydującymi do członkostwa (tzw. Screeningu) w okresie wrzesień 1998 r. - - lipiec 1999 [Zeitplan der Screenings mit den Kandidatenländern zwischen September 1998 und Juli 1999], in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 19, Warschau 1999, S. 15-19 [UKIE (1998)]
- UKIE: Oczekiwania Polski dotyczące przyspieszenia integracji z Unią Europejską [Erwartungen Polens bezüglich der Beschleunigung der Integration mit der EU], in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 3/ 1995, S. 44-48
- Umbach, G.: Umweltpolitik, in: Weidenfeld, W./ Wessels, W.[Hrsg.]: Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, Institut für Europäische Politik, Berlin 2002, S. 181ff [Umbach (2002)]
- Umbach, G.: Umweltpolitik, in: Weidenfeld, W./ Wessels, W.[Hrsg.]: Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Institut für Europäische Politik, Berlin 2003, S. 203f sowie die dort zitierten EU-Dokumente. [i.F.z.a.: Umbach (2003)]
- Umweltministerium Polens, Abteilung zur Verwaltung der Auslandshilfen: Strategia wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji polityki

- ekologicznej Państwa [Strategie zur Nutzung von ISPA als ein Hilfsinstrument zur Realisierung der nationalen Umweltpolitik Polens], Warschau 2001.
- Uniwersytet Gdański: Rozprawy i Monografie 1995 [Universität Gdansk (1995)],
 - Urząd Komitetu Integracji Europejskiej – Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych: Podstawowe informacje o Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” (SPO), [Amt des Komitees für Europäische Integration – Abteilung für ökonomische und gesellschaftliche Analyse: Grundlegende Informationen zum Entwicklungsplan der Ländlichen Gebiete (PROW) und zum Sektoralen Operationsprogramm (SOP) „Restrukturierung in Modernisierung des Nahrungsmittelsektors und Entwicklung der ländlichen Gebiete”] unter: www1.ukie.gov.pl. [UKIE (2004)]
 - Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): Bilans Korzyści i Kosztów Przystąpienia Polski do UE. Prezentacja wyników badań polskich ośrodków badawczych, [UKIE: Kosten-Nutzen-Bilanz aus der EU-Beitritt Polens. Präsentation der Forschungsergebnisse polnischer Forschungsinstitute] Warschau, April 2003. [UKIE (2003a)]
 - Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, [Amt des Komitees für Europäische Integration: Kosten-Nutzen-Bilanz des EU-Beitritts Polens], Warschau, April 2003
 - Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – na jakich zasadach? [Amt des Komitees für Europäische Integration: EU-Mitgliedschaft Polens – zu welchen Bedingungen?], Warszawa März 2003, S. 53f [UKIE (2003c)],
 - Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): Ekonomiczne korzyści dla Polski wynikające z wdrożenia prawa ochrony Środowiska Unii Europejskiej, [Amt des Komitees für Europäische Integration: Ökonomischer Nutzen für Polen aus der Übernahme des rechtlichen Besitzstandes der Union im Bereich Umweltschutz] Warszawa, Juli 2003, S. 13 [UKIE (2003)]
 - Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): Znaczenie „Strategii Integracji”, przyjętej podczas spotkania Rady Europejskiej w Essen, [Amt des Komitees für Europäische Integration (UKIE): Die Bedeutung der Integrationsstrategie von Essen] in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 1/ 1995, S. 12-14 [UKIE (1995)]
 - Ustawa Prawo Ochrony Środowiska vom 27. April 2001. [Das Umweltschutzgesetz Polens vom 27. April 2001 [polnisch: (POS)], vgl. Dziennik Ustaw Nr 62, Pos. 627, [Tagesgesetzblatt Nr. 62, Pos. 627] [i.F.z.a.: POS (2001)]
 - Uzupełnienie stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze Swobodny Przepływ Osób [Anpassung der polnischen Verhandlungsposition im Bereich Freier Personenverkehr], in: Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Warschau, zweite Auflage vom Juli 2000. [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU], S. 49
 - Verhandlungen des deutschen Bundestages: Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 12.11.1993, Drucksache 12/6162, Nr. 1 (Frageteil)
 - Verordnung (EG) Nr. 1256/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, in: Amtsblatt Nr. L 160 vom 26/06/1999, oder im Internet unter

- http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=Regulation&an_doc=1999&nu_doc=1259
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. / Geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1783/ 2003 des Rates vom 29. September 2003.
 - Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Amtsblatt Nr. L 160 vom 26/06/1999, S. 0113 – 0118
 - Verordnung (EG) nr. 1829/2003 des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel
 - Verordnung (EG) nr. 1830/2003 des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen (GVO) und über die Rückverfolgbarkeit von aus GVO hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG
 - Verordnung (EG) Nr. 2040/2000 des Rates vom 26. September 2000 betreffend die Haushaltsdisziplin, unter:
http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=Regulation&an_doc=2000&nu_doc=2040
 - Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft [VO 1612/68/EWG]
 - Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr 1408/71 [VO 574/72]
 - Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. [VO 1408/71]
 - Verpackungsrichtlinie Nr. 94/62
 - Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (in Kraft getreten am 1. Februar 2003)
 - Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 26. Februar 2001, Drittel Teil, Titel II: Die Landwirtschaft, Art. 32-38, [EGV]
 - Vertrag zwischen der BRD und der RP über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991.
 - Vgl. Richtlinie Nr. 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik
 - Waack, Ch.: Gibt es Alternativen zur Landwirtschaft? - Probleme und Perspektiven der ökonomischen Entwicklung peripherer Räume in Ostmitteleuropa, Vortrag auf dem Schulgeographentag in Wien in der Fachwissenschaftlichen Fachsitzung 1: „Ökonomische Transformation in den ostmitteleuropäischen EU-Erweiterungsstaaten – Probleme und Strategien“ am 23.9.2002, Wien, 2002, S. 7ff; herunterladbar auf der Homepage der Universität Wien, unter:
<http://www.univie.ac.at> [Waack (2002)]

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Weidenfeld, W./ Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration, Institut für Europäische Politik, 8 Auflage, Bonn: Europa Union Verlag, 2002, S. 384 [Weidenfeld/Wessels (2002)]
- Weidenfeld, W./ Wessels, W.[Hrsg.]: Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Institut für Europäische Politik, Berlin 2003
- Weidenfeld, W./ Wessels, W.[Hrsg.]: Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, Institut für Europäische Politik, Berlin 2002
- Weinar, A.: Reemigranci jako aktorzy zmiany społecznej, in: Iglicka, K.: Migracje powrotne Polaków. Powroty sukcesu czy rozczarowania, [Reemigranten als Akteure des Gesellschaftswandels, in: Iglicka, K.: Remigration von Polen. Rückkehr von Erfolg oder Enttäuschung?] Warschau, 2002, S. 73, in: UKIE (2003a), S. 112
- Weingarten, P.: Strukturelle Probleme der polnischen Landwirtschaft im Hinblick auf die Eingliederung in die EU, in: Mildenerger, M. [Hrsg.]: Polens Landwirtschaft auf dem Weg in die EU, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Berlin, August 1999, S. 14ff [Weingarten (1999)]
- Weise, Chr./ u.a.: Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Studie für das Bundesministerium der Finanzen, Mai 2001
- Welfens, P.J.J.: Anpassungsprobleme in postsozialistischen Ländern Osteuropas im Vorfeld der EU-Osterweiterung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 3-4/1999, 15. Januar 1999, S. 37ff
- Welfens, P.J.J.: Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder: Entwicklungen und wirtschaftliche Optionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, S. 22-31, hier S. 28, [Welfens (1995a)]
- Welfens, Paul J. J.: Osterweiterung: Vollendung oder Verfall der EU?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 63 (1/1995), S. 53-59, hier S. 53, [Welfens (1995)]
- Werner, H.: Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/ 2001, S. 13ff [Werner (2001)]
- Widmaier, U./ Gawrich, A./ Becker, U.: Regierungssysteme Zentral- und Osteuropas, Opladen 1999
- Wierzbicki, A.: Die sozialen Aspekte der Aus- und Zuwanderung im Kontext der Integration mit der Europäischen Union, in: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zur Europäischen Union, Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrates, Warschau 2001, S. 193ff
- Wierzbicki, A.: Die sozialen Aspekte der Aus- und Zuwanderung im Kontext der Integration mit der Europäischen Union, in: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zur Europäischen Union, Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrates, Warschau 2001, S. 193
- Wilczyńska, J.: Uczestnictwo Polski w Jednolitym Rynku Europejskim, in: Internacjonalizacja i globalizacja gospodarki polskiej. Handel międzynarodowy i inwestycje zagraniczne, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Nr. 867, Wrocław 2000, S. 329ff [Die Teilnahme Polens im Europäischen Binnenmarkt in: Internationalisierung und Globalisierung der polnischen Wirtschaft. Internationaler Handel und ausländische Investitionen. Forschungsarbeiten der Wirtschaftsakademie in Wrocław, Nr. 867, Wrocław 2000, S. 329ff] [Wilczyńska (2000)]

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Wilke, T.: Das Migrationspotential im Zuge der Osterweiterung. Verfahren, Ergebnisse und ökonomische Konsequenzen, Dezember 2002. [Wilke (2002)]
- World Bank, Environmentally and Socially Sustainable Development, Working Paper No. 14, Washington DC, 1999
- World Bank: Poland. Complying with EU Environmental Legislation. Final Report, April 1999
- Woś, A: Konkurencyjność Wewnętrzna Rolnictwa, Projekt badawczy nr 5 H02C 07021, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGZ) [Die innere Konkurrenzfähigkeit des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors, Untersuchungsprojekt NR. 5 H02C 07021], Warszawa, 2001, in: Zawalińska, K.: The Competitiveness of Polish Agriculture in the Context of Integration with the European Union, Warsaw 2004, S. 104f
- Woyke, W.: Osterweiterung – eine Erweiterung wie jede andere?, in: Woyke, W. [Hrsg.]: Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Einführung. Schwalbach/ Ts. 2003. [Woyke (2003)]
- Wstępna informacja o wynikach negocjacji akcesyjnych w obszarze „Rolnictwo” [Vorläufige Information über die Ergebnisse der Verhandlungen im Kapitel „Landwirtschaft“], SAEPR, 6. Februar 2003; Schätzungen von Samecki, P.; Schätzungen von Rowiński, J., in: Rowiński (2004)
- Wysokińska, Z./ Witkowska, J.: Integracja Europejska, -rozwój rynków, PWN, Warszawa-Lódz, 1999, S. 122, in: Ministerrat RP (2000), S. 97
- Zawalińska, K.: The Competitiveness of Polish Agriculture in the Context of Integration with the European Union, Warsaw 2004 [Zawalińska (2004)]
- Zegar, J.S.: Sytuacja dochodowa rolników w okresie Transformacji, in: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGZ) [Hrsg.]: Analiza Produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2002 roku, Edycja 40., Warszawa, 2003 [Einkommenssituation der Landwirte in der Transformationszeit, in: Institut für Agrarökonomik: Analyse der Produktion und der Ökonomie der Land- und Lebensmittelwirtschaft in 2002] [IERiGZ (2002)]
- Ziele und Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft im Rat der Europäischen Union, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, „Bulletin“ Nr. 61 vom 24.06.1994, S. 1-2.
- Zielińska-Głębocka, A.: The Challenge of Eastwards Enlargement after the Treaty of Amsterdam. Viewed from the EU and Poland, in: Yearbook of Polish European Studies, Vol. 2/1998, Warsaw University Centre for Europe, Warsaw 1998, S. 120f [Zielińska-Głębocka (1998)]
- Ziemer, K.: Die Konsolidierung der polnischen Demokratie in den neunziger Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 6-7/1998, 30. Januar 1998, S. 29ff
- Ziemer, Klaus: Auf dem Weg zum Systemwandel in Polen. Teil I: Politische Reformen und Reformversuche 1980 bis 1988, in: Osteuropa, Jahrgang 39, Nr. 9/ 1989. S. 791 – 805 [Ziemer (1989)]
- Zirk-Sadowski, M.: Prawny wymiar integracji prawnych, in: Freidrich-Ebert-Stiftung - Vertretung in Polen (Hrsg.): Polska transformacja w perspektywie integracji europejskiej, [Die rechtliche Ebene der Rechtsangleichung, in: FES – Vertretung Polen: Die Transformation Polens vor dem Hintergrund der Europäischen Integration] Warschau, Dezember 1996, S.107-141
- Zmiana stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze Swobodny przepływ osób z 15. października 2001 [Änderung der polnischen Verhandlungsposition im Bereich

- Freizügigkeit vom 15. November 2001], in: Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [Hrsg.]: Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, [Hauptunterhändler RP: Verhandlungspositionen Polens in den Beitrittsverhandlungen mit der EU], Warschau, 2002, S.15ff [Geänderte VP Polens im Bereich Freier Personenverkehr (Nov. 2001)]
- Zmiana warunkiem sukcesu. Integracja, globalizacja, regionalizacja – wyzwania dla przedsiębiorstw. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Nr. 963, Wrocław 2002 [Veränderung als Erfolgsbedingung. Integration, Globalisierung, Regionalisierung – Herausforderungen für Unternehmen. Wissenschaftliche Beiträge der Wirtschaftsakademie Wrocław, Nr. 963]
 - Zusatzprotokoll zum Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits, in: Amtsblatt Nr. L 317 30.12.1995, S.35, einsehbar im Internet unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html [EA-Zusatzprotokoll (1995)]

Internetquellen:

- Internetseite des „Landesverbands der Landwirte, der Landwirtschaftszirkel und –organisationen“ unter: <http://www.kolkarolnicze.pl>
- Internetpräsenz des polnischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik, unter: www.mpips.gov.pl
- Online-Umweltdatenbank unter <http://www.umweltdatenbank.de/>
- Online-Datenbank der Europäischen Kommission zu Interinstitutionellen Verfahren und Rechtsquellen, unter: <http://europa.eu.int/prelex>
- Internetseite der Wirtschaftskammern Österreichs, unter: <http://www.wko.at>
- Internetseite der Aarhus-Konvention unter: www.aarhus-konvention.de
- Internetseite des polnischen Hauptamtes für Statistik (Główny Urząd Statystyczny) unter: www.gus.com.pl

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Internetseite des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter:
www.bmz.de/themen/internationalekonferenzen/wto/service/glossar
- Internetpräsenz des Auswärtigen Amtes, unter: www.auswaertiges-amt.de
- Internetseite der Internationalen Standardisierungsorganisation unter: www.iso.org
- Internetseite der Agentur des Landwirtschaftlichen Eigentums des Staatsschatzes (AWRSP) ab dem 16.07.2003 umbenannt in die Agentur für Landwirtschaftliche Immobilien (ANR) unter: www.awrsp.gov.pl
- Internetpräsenz von ENIC/ NARIC unter: <http://www.enic-naric.net>
- Internetpräsenz der Konrard-Adenauer-Stiftung (KAS) unter: www.kas.de
- Internetseite der WIOS unter: www.wios.gov.pl
- Internetseite der Agentur für den Agrarmarkt (ARR) unter: www.arr.gov.pl einsehbar
- Internetseite der Agentur für Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft unter: www.arimr.gov.pl
- Internetseite der NSZZ Solidarność unter: www.Solidarnosc.org.pl.
- Internetseite der Kanzlei des Komitees für Europäische Integration unter:
www.l.ukie.gov.pl.
- Internetpräsenz des polnischen Finanzministeriums unter: www.mf.gov.pl
- Homepage der Universität Wien unter: <http://www.univie.ac.at>
- Internetseite des polnischen Ministeriums für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung unter: www.minrol.gov.pl
- Internetpräsenz des polnischen Umweltministeriums unter: www.mos.gov.pl
- Internetseite des deutschen Umweltbundesamtes,
unter: <http://www.umweltbundesamt.de/>
- Internetseite des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landwirtschaft der Schweiz,
unter: <http://www.umwelt-schweiz.ch/>
- Internetseite des United Nations Economic Commission for Europe Environment and Human Settlements Division, unter:
<http://www.unece.org/env/wgso/fromdobtokyiv.htm>.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Internetseite des Polnischen Europäischen Informationszentrums in Warschau, unter: www.cie.gov.pl [Centrum Informacji Europejskiej]
- Detailinformationen über den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt als Strategie des 6. UAP, unter:
- http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2002/com2002_0539en01.pdf

Internetpräsenz der Europäischen Kommission

- Internetseite der Vertretung der Europäischen Kommission in Polen, unter: <http://www.delpol.pl>
- The European Commission's Information Centre on Enlargement http://europa.eu.int/comm/enlargement/contacts/info_centre.htm
- Agenda 2000 - Stärkung der Union und Vorbereitung der Erweiterung, unter http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_de.htm#1, [EC 2000a]
- Informationen zu GVO unter: http://europa.eu.int/comm/food/fs/gmo/gmo_index_de.html
- Internetseite des Programms „Leonardo da Vinci“ unter: http://europa.eu.int/comm/education/programms/leonardo/leonardo_en.html
- Internetseite von EURES unter: <http://europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=en>

Generaldirektion Erweiterung

- Informationen über das PHARE-Programm unter: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/PHARE/index.htm>

Generaldirektion Landwirtschaft

- unter http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_de.htm, [GDLW 2003]
- „Lage und Aussichten der Landwirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Ländern – Polen“, unter: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/peco/poland/summary/sum_de.htm

Generaldirektion Haushalt

- Der Gesamthaushalt der EU in 2002, unter: http://www.europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_de.htm; http://www.europa.eu.int/comm/budget/index_de.htm.

- Der aktuelle Haushalt und die Haushaltspläne der EU unter:
http://www.europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_de.htm#framework2000
[GDH 2004]
- http://www.europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index_de.htm [GDH 2004a]

Generaldirektion Umwelt

- Homepage: http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/index_de.htm
- Informationen zu den aktuellen Maßnahmen im Bereich Klimaschutz sowie zu der aktuellen Lage des Weltklimas aus dem Tätigkeitsbereich „Klimawandel“ unter:
http://europa.eu.int/comm/environment/climat/home_en.htm
- Beschreibung des Programms „Clean Air for Europe“ unter:
<http://europa.eu.int/comm/environment/air/cape/index.htm>
- Beschreibung der Richtlinien und Maßnahmen gegen den Lärm in der EU unter:
<http://europa.eu.int/comm/environment/noise/home.htm>
- Detailinformationen zu den Strategien des 6. UAP im Bereich „Schutz der Böden“:
unter: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/soil/index.htm>
- Detailinformationen zu den Strategien des 6. UAP im Bereich „Pestizideneinsatz unter Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit“ unter:
<http://www.europa.eu.int/comm/environment/ppps/home.htm>
- Detailinformationen zu den Strategien des 6. UAP im Bereich „Luftverschmutzung“
unter: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cape/index.htm>
- Detailinformationen zu den Strategien des 6. UAP im Bereich „Städtische Umwelt“
unter: http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm
- Detailinformationen zu den Strategien des 6. UAP im Bereich „Abfallwirtschaft“
unter: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/waste/strategy.htm>

Zentraler Dokumentationsservice der Europäischen Kommission und Online-Glossar“ SCADPlus“

- Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union, Zusammenfassungen der Gesetzgebung, Landwirtschaft: Einleitung, unter
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l04000.htm>, [SCADPLUS (2003)]
- Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Landwirtschaft/ Organisation der Agrarmärkte, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/s04004.htm>
[SCADPLUS (2003a)]

- Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Landwirtschaft/ Organisation der Agrarmärkte/Gemeinsame Marktorganisationen: Einleitung, unter <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l11047.htm> [SCADPLUS 2003b]
- Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Landwirtschaft/ Finanzielle Aspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik/ System zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), unter <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60024.htm> [SCADPLUS (2003c)]
- Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Landwirtschaft/Agenda 2000/Reformen und Revisionen der gemeinsamen Agrarpolitik, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60002.htm>, [SCADPLUS (2003e)]
- Agenda 2000/ Eine stärkere und erweiterte Union, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60001.htm> [SCADPLUS (2003d)]
- Transeuropäische Netze: Einleitung unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l06019.htm>
- Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/ Umwelt/ Allgemeine Bestimmungen/ Vorsorgeprinzip, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l32042.htm>
- Inhaltliche Übersicht über das Weißbuch der Europäischen Kommission zur Umwelthaftung, KOM (2000) 0066
- Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Anwendung des Verursacherprinzips und zur Vermeidung von Umweltschäden und Sanierung der Umwelt, KOM (2002) 17 endg. (nicht im Amtsblatt veröffentlicht), herunterladbar unter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28120.htm>
- Detailinformationen zu den Strategien des 6. UAP im Bereich „Nachhaltige Entwicklung und Management“, unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/s15001.htm>
- Beschreibung der Richtlinie Nr. 96/62/EG des Rates vom 27. September über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28031a.htm>
- Beschreibung der aktuellen Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung in der EU: Tätigkeitsbereiche/ Umwelt/ Luftverschmutzung, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s15004.htm>
- Zusammenfassende Beschreibung des Programms „Clean Air for Europe“ (CAFE): Tätigkeitsbereiche/ Umwelt/ Luftverschmutzung, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28026.htm>

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Erläuterung der Unionsbürgerschaft, unter:
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l23001.htm>
- Der Schengen-Besitzstand und seine Einbeziehung in den Rahmen der Europäischen Union, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33020.htm>
- Detailinformationen zu den Regulierungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, unter:
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/cha/c00004.htm>
- Detailinformationen zum Programm „Telematik für Soziale Sicherheit“ (TESS):
Freizügigkeit der Arbeitnehmer/ Sozialpolitik und Sozialschutz/ Programm Tess,
unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cha/c10518.htm>

Internetpräsenz des Europäischen Rats

- Schlussfolgerungen der jeweiligen „EU-Gipfel“ (Schlussfolgerungen des Vorsitzes,
Europäischer Rat)
unter: http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm
- Folgerungen der 2399. Tagung des Rats –“Umwelt” vom 12.12.2001, unter:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/01/st15/15287d1.pdf>

Internetpräsenz des Europäischen Parlaments

- Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Der Vertrag von
Rom und das grüne Europa, Kap. 4.1.1, unter:
http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_1_de.htm, [EP (2003)]
- Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Agrarmarktpolitik
- Die Gemeinsamen Marktorganisationen (GMO), Allgemeiner Aufbau: Übersicht
nach Sektoren, Kap 4.1.3 unter: http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_3_de.htm,
[i.F.z.a.: EP (2003b)]
- Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Agrarmarktpolitik
- Die Gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) Allgemeiner Aufbau: Übersicht
nach Sektoren, Kap 4.1.3.bis, unter:
http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_3bis_de.htm, [EP (2003a)]
- Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Die Reform der
GAP, Kap. 4.1.2, unter http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_2_de.htm, [i.F.z.a.:
EP (2003c)]

- Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Außenhandelspolitik im Agrarsektor – Die Agrarabkommen im Rahmen von GATT/WTO, Kap. 4.1.7, unter http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_7_de.htm, [EP (2003d)]
- Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Abfallverwertung, Kap. 4.9.4, unter: http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_9_4_de.htm [EP (2003e)]
- Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Kap. 3.2.2, unter http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_2_2_de.htm [EP (2003f)]
- Kurzdarstellungen: Leitfaden der Europäischen Union 1999-2002 - Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr sowie gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Kap. 3.2.3, unter: http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_2_3_de.htm#1b [EP 2003g]

PRELEX

- Detailinformation zum Richtlinienvorschlag der Kommission KOM (2002) 17 endg. vom 23. Januar 2002 über eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anwendung des Verursacherprinzips und zur Vermeidung von Umweltschäden und Sanierung der Umwelt. Detailinformation zu Entscheidungsprozeduren bei Richtlinienvorschlägen der Kommission.
- Unter: http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=171860

Anhang A: Kalendarium des Integrationsprozesses Polens in die EU – 1989 – 2003

Die folgenden Ausführungen enthalten ein Kalendarium der Integration Polens mit der EU. In diesem Rahmen sollen überblicksartig die wichtigsten Etappen des polnischen Weges zur EU-Mitgliedschaft gegeben werden. Dabei wird die Integrationsgeschichte zum besserem Verständnis in drei Phasen eingeteilt, die *Asoziierungsphase*, die *Vorbeitrittsphase* und die *Beitrittsphase*.¹⁴²²

A1 Asoziierungsphase (September 1988 – Februar 1994)

Bis zum Jahr 1986 erlaubte das kommunistische Regime nicht, die Existenz der Europäischen Gemeinschaften (EG) politisch anzuerkennen. Polen musste sich zwar als „Satelitenstaat“ der damaligen Sowjetunion den restriktiven politischen Vorgaben unterordnen, schloss aber als Einzelgänger durchaus sektorbezogene Handelsabkommen mit der EG, die u.a. Textilien und metallurgische Produkte betrafen. Alle Versuche, Verhandlungen über das RGW aufzunehmen und Partnerschaften aufzubauen, scheiterten allerdings am Misstrauen der EG gegenüber Moskau, das jegliche Unternehmungen des RGW auf Schritt und Tritt kontrollierend überwachte. Im Jahre 1988 erlaubte schließlich *Michail Gorbatschow* im Zuge seiner *Perestroika* separate Verhandlungen der RGW-Staaten mit der EG. Aufgrund des durch die EG sehr kritisch eingeschätzten Reformmangels in Polen allerdings, blieben die Gespräche für die Polen vorerst fruchtlos.

Die Jahre 1988-1989

Nach dem Beispiel Ungarns hat Polen im Jahre 1988 diplomatische Beziehungen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aufgenommen. Im selben Jahr begannen Verhandlungen zum Abschluss eines Handelsabkommens sowie zum Aufbau von Wirtschaftskooperationsprogrammen zwischen Polen und der EWG. Im darauf folgenden Jahr

¹⁴²² Die Basis für die Ausführungen des Kap. 3.2 bilden neben der eigenen Recherche folgende Quellen: Wirtschafts- und Handelsabteilung der Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland [Hrsg.]: Polen und die Europäische Union, ständig aktualisierter Bericht unter http://www.wirtschaft-polen.de/de/pdf/polen_eu.pdf ; Urząd Komitetu Integracji Europejskiej/ Amt des Komitees für Europäische Integration [Hrsg.]: Kalendarium Integracji Europejskiej/ Kalendarium der Europäischen Integration (Stosunki Polska – Unia Europejska/ Beziehungen Polen-EU), in: Monitor Integracji Europejskiej Nr. 60 /2002, Warszawa Dezember 2002, S. 9-50, unter: <http://www2.ukie.gov.pl/mie.nsf/mie>; Internetowy Serwis Głównego Negocjatora/ Internetservice des Hauptunterhändlers (Sekretariat Europejski/ Europäisches Sekretariat) [Hrsg.]: Historia Negocjacji/ Geschichte der Beitrittsverhandlungen, unter <http://www.negocjacje.gov.pl/neg.nsf/xml/hist1> sowie Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg [Hrsg.]: Transodra Nr. 20/2000, 10 Jahre Transformation in Polen. Nachrichtenchronik von Juni 1989 bis Juni 1999, Sonderausgabe, S. 27-325

1989 wurde im Juni auf dem Pariser Gipfel der G7-Staaten die Entscheidung getroffen, die Länder Polen und Ungarn – Staaten, die als erste unter den MOEL einschneidende Systemreformen eingeleitet hatten¹⁴²³ – mit Wirtschaftshilfe zu unterstützen.

Die Koordination dieser Hilfe wurde in die Hände der Kommission der EG gelegt, die dafür das Programm PHARE¹⁴²⁴ ins Leben berief. Die EG-Finanzminister beschlossen am 10.10.1989 eine staatliche Garantie für Polens und Ungarns Anleihen bei der Europäischen Investitionsbank, wodurch der Band ermöglicht wurde, in den kommenden drei Jahren über 1 Milliarde ECU in diesen Ländern zu investieren.¹⁴²⁵ Nach einjährigen Verhandlungen wurde in Warschau am 19. September 1989 ein Handels- und Kooperationsabkommen mit der EWG unterschrieben.¹⁴²⁶ Am 16. Oktober wurde das Protokoll zwischen Polen und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) unterzeichnet. Für die neu geformte Regierung¹⁴²⁷ unter der Führung des damaligen Ministerpräsidenten *Tadeusz Mazowiecki* bedeuteten diese Verträge den erfolgreichen Abschluss der in 1988 begonnenen Verhandlungen und gleichzeitig das Ende einer abkommenslosen Periode in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Polen und der EG.

Kurz nach dem G-7 Gipfel eröffnete Polen seine Vertretung bei der EG in Brüssel. Ihr erster Chef und gleichzeitig Botschafter Polens bei der EG wurde von 1990 bis 1996 *Jan Kułakowski*.¹⁴²⁸ Im Juli 1989 nimmt zum ersten Mal eine Parlamentsdelegation an einer Sitzung des Europarats in Straßburg teil.¹⁴²⁹ Im gleichen Monat besucht eine Delegation von Solidarnosc den deutschen Bundeskanzler Kohl und seinen Außenminister Genscher in Bonn. Auch die deutsche Seite sichert Polen Wirtschaftshilfe zu. Das Land leidet unter

¹⁴²³ Ausführlich zu den Transformationen in Polen siehe Kap. 4 im Hauptteil dieser Arbeit.

¹⁴²⁴ Poland, Hungary – Assistance for Restructuring of their Economies. Die Hilfe im Rahmen von PHARE wurde später auf weitere Mittel- und Osteuropäische Länder ausgedehnt und hat v.a. strukturellen Charakter, der auf Sektoren wie Transport, Umweltschutz sowie auf die Landwirtschaft abzielt. Ausführlicher zu den Inhalten und zum Aufbau des Programms siehe Kap. 5.10.2.1 des Hauptteils dieser Arbeit.

¹⁴²⁵ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, S. 38

¹⁴²⁶ Das Abkommen sah einen schrittweisen Abbau von Mengenbeschränkungen, die von der EG in Bezug auf den Import polnischer Produkte auferlegt wurden, bis zu ihrer kompletten Elimination im Jahre 1994 vor. Zu dem Abkommen siehe das Kap. 5.3 des Hauptteils dieser Arbeit.

¹⁴²⁷ Im Jahre 1989 fanden die ersten in der polnischen Nachkriegsgeschichte halb-demokratisch durchgeführten Parlamentswahlen statt. Die von der neuen Regierung angekündigte politische und wirtschaftliche Transformation hat den Integrationsprozess Polens in die EU ermöglicht. Ausführlicher zur ersten demokratischen Regierung Polens nach 1989 siehe das Kap. 4.1 im Hauptteil dieser Arbeit.

¹⁴²⁸ Ab 1996 löste ihn Jan *Truszczyński* ab.

¹⁴²⁹ Teilnahme ohne Stimmrecht, vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, S. 28 und 30

Unterversorgung und Inflation, Streiks und Proteste bedrohen die öffentliche Ordnung. Die Erhöhungen der Löhne bleiben angesichts der galoppierenden Inflation erfolglos. Im November 1989 beginnt Polen die ersten und noch inoffiziellen Gespräche mit der EG in Brüssel über die Einleitung von Verhandlungen über die Assoziierung Polens mit den Europäischen Gemeinschaften. Am 20.11.1989 unterzeichnete Außenminister *Skubiszewski* auf einer Sitzung der Außenminister des Europarates die europäische Kulturkonvention, sowie die Konvention zum grenzüberschreitenden Fernsehen. Im Dezember 1989 legt der Ministerrat der EG mit die rechtliche Grundlage für das Hilfsprogramm PHARE fest.

Das Jahr 1990

Januar 1990

Am 31. Januar beantragt Polen als zweites osteuropäisches Land formal die Aufnahme in den Europarat. Zusammen mit anderen Ländern hatte Polen bereits den Status eines *Sondergastes ohne Stimmrecht* wahrgenommen.¹⁴³⁰

Februar 1990

Am 01.02. 1990 unterzeichnen der deutsche Arbeitsminister *Blüm* und sein Amtskollege Jacek *Kuroń* eine Regierungsvereinbarung, nach der künftig statt bisher 8.500 polnische Arbeitnehmer 11.000 im Rahmen von Werkverträgen in der BRD arbeiten können. Davon bis zu 5000 im Baugewerbe, bis zu 500 als Isoliermonteure und bis zu 250 Restauratoren. Der Lohn sollte deutschen Tarifverträgen entsprechen. Zusätzlich sichert *Blüm Kuroń* Unterstützung beim Aufbau einer wirksamen Arbeitsverwaltung zu.¹⁴³¹

Am 03. Februar 1990 trifft sich der polnische Ministerpräsident *Mazowiecki* mit Jacques *Delors*, um über die Bedingungen zu sprechen, unter denen Polen assoziiertes Mitglied der EU werden könnte.

¹⁴³⁰ Vgl. TAZ vom 31.01.1990, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, Nachrichtenüberblick vom 31.01.1990

¹⁴³¹ Vgl. Handelsblatt vom 01.02.1990, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, Nachrichtenüberblick vom 01.02.1990

April 1990

Im April 1990, stellt die EG Polen den Beginn der gewünschten Verhandlungen in Aussicht und knüpft daran diverse Bedingungen, die Polen erfüllen muss. Zu den Konditionen gehören Messbare Fortschritte in der Realisierung politischer und wirtschaftlicher Reformen, Rechtstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte, politischer Pluralismus, demokratische und freie Wahlen sowie der Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft.

Mai 1990

Am 25. Mai 1990 stellt Polen einen offiziellen Gesuch auf die Einleitung von Verhandlungen über die Assoziierung Polens mit den Europäischen Gemeinschaften.

Juni 1990

Als erster Staat MOE und noch vor dem offiziellen Beginn der Assoziierungsverhandlungen, überreicht Polen der EG im Juni 1990 einen Textvorschlag für das Assoziierungsabkommen in Form eines Memorandums vor. Es sieht einen in drei Phasen unterteilten Ablauf der Assoziierung mit einer Gesamtdauer von 8 Jahren vor, nach der die Voraussetzungen für eine Vollmitgliedschaft Polens in der EU geschaffen werden sollen. Dabei sieht die erste Phase die Schaffung einer Freihandelszone vor, die durch einen asymmetrischen und auf der EG-Seite schneller erfolgenden Abbau von Handelsschranken errichtet werden soll. In der zweiten Phase sollen die wichtigsten Wirtschaftspolitiken Polens und der EG angeglichen werden. Für die dritte Phase schlägt das Memorandum die weitgehende Integration Polens in den gemeinsamen Markt sowie die Schaffung einer Zollunion zwischen Polen und der EG vor.

September 1990

Im September wird ein ständiger Vertreter der Europäischen Kommission in Polen berufen (im Rang eines Botschafters) und es wird in Warschau die Vertretung der EG in Polen eröffnet.

Dezember 1990

Am 18. Dezember wird das erste Budgetrahmen für das PHARE in 1991 unterzeichnet.¹⁴³²
Am 22. Dezember erhält die Europäische Kommission vom Ministerrat der EG ein Befähigungsmandat zur Führung offizieller Assoziierungsverhandlungen mit der polnischen

¹⁴³² Die polnische Regierung und die Europäische Kommission unterzeichneten fortan jedes Jahr ein Dokument, das den Umfang und die Struktur für das jeweilige Wirkungsjahr von PHARE genau festlegte.

Regierung. Die erste Runde der Negotiationen beginnt.¹⁴³³ Als Antwort auf das von den Polen vorgelegte Memorandum vom Juni 1990 legt die Kommission ein eigenes Konzept für die Assoziierung Polens vor. Im Unterschied zum polnischen Vorschlag sieht es zwei Phasen von je 5 Jahren für die Schaffung einer Freihandelszone vor. Nachdem in der ersten Stufe die Handelsschranken für den Warenaustausch gefallen sind, soll in der zweiten Phase der Freihandel mit Produktionsfaktoren umgesetzt werden. Übereinstimmend mit dem polnischen Vorschlag ist die Tatsache (aber nicht die Ausgestaltung) der Asymmetrie für den Abbau von Handelsschranken.¹⁴³⁴

Das Jahr 1991

Januar 1991

Im Januar des Jahres 1991 wird durch den polnischen Ministerrat offiziell das Amt des *Regierungsbeauftragten für Europäische Integration und Auslandshilfe* geschaffen. Die Nomination für diese Stellung erhält Jacek Saryusz-Wolski.

Februar 1991

Im Februar 1991 beginnt die zweite Runde der Assoziierungsverhandlungen mit der EG, die Polen einen ersten Vorschlag für eine Einigung unterbreitet. Am 16. Februar unterzeichnen in Visegrád der tschechoslowakische und polnische Staatspräsident sowie der ungarische Ministerpräsident eine Erklärung über die zukünftige Zusammenarbeit auf dem Weg zur europäischen Integration. Im Kern sieht die Kooperation die aufeinander Abstimmung der Aktivitäten zur Integration in die europäischen Institutionen, die Sicherung des freien Zugangs von Kapital und Arbeitskräften zwischen den drei Ländern und die vollständige Anerkennung der Rechte nationaler Minderheiten. Man einigte sich zudem auch noch darauf, sowohl den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe als auch die Militärstruktur des Warschauer

¹⁴³³ Die polnische Delegation wird von Jan Mulewicz, dem damaligen Direktor der Abteilung für Internationale Wirtschaftsbeziehungen im Außenministerium angeführt. Die Delegation besteht u.a. aus dem stellvertretenden Minister für Wirtschaftszusammenarbeit mit dem Ausland, Andrzej Olechowski, und dem Regierungsbeauftragter für Europäische Integration und Auslandshilfe, Jacek Saryusz-Wolski. Eine Schlüsselrolle in den Verhandlungen spielt der Botschafter Polens bei der EG, Jan Kutakowski.

¹⁴³⁴ Ausführlich zum Europa-Abkommen siehe das Kapitel 5.4 im Hauptteil dieser Arbeit.

Paktes so schnell wie möglich aufzulösen.¹⁴³⁵ Fortan wurden Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei in Bezug auf den Integrationsprozess mit der EG/EU als „Visegrád-Staaten“ bezeichnet.

März 1991

Das Tempo der Verhandlungsgespräche um die Assoziierung Polens mit der EG nimmt beträchtlich zu, als anlässlich einer Sitzung des Europäischen Rates am 15. März die EG-Mitgliedsländer der Europäischen Kommission eine größere Verhandlungsfreiheit und zubilligen.

April 1991-August 1991

Am 17. April ändert sich das Verhandlungsmandat der Europäischen Kommission dahingehend, als dass von nun an die EG-Mitgliedschaft Polens als das ultimative Ziel der noch verhandelten Assoziierung von den EG-Mitgliedsländern angesehen wird. Am 22. April, 13. Mai und 10. Juni finden die dritte, vierte und fünfte Verhandlungsrunde für das Assoziierungsabkommen statt. Am 8. Juli beginnt die sechste Verhandlungsrunde. Die Absprache über Art und Gestaltung der Asymmetrie, mit der die Assoziierung im Handelsbereich¹⁴³⁶ umgesetzt werden soll, stellt das größte zu lösende Problem dar.

Aufgrund der laut der Polen nicht ausreichenden und nicht weit genug gehenden Vorschläge seitens der EG, unterbricht die polnische Delegation temporär die Verhandlungen. Die Polen postulieren eine wiederholte Erweiterung des Verhandlungsmandats der Kommission. Daraufhin wird anlässlich einer außerordentlichen Außenministersitzung der EG im August der Wunsch nach einer baldigen Finalisierung der Assoziierungsverhandlungen mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei bekräftigt.

Am 30. August treffen sich in Weimar die Außenminister Frankreichs, Deutschlands und Polens. Gesprochen wurde unter anderem über den polnischen Wunsch nach Verhandlungen über einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft. Das Ergebnis des Treffens war die

¹⁴³⁵ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, S. 81

¹⁴³⁶ v.a. Die Asymmetrie betraf v.a. die Öffnung der Märkte und Abbau von Zollschränken für ausgewählte Produktgruppen. Ausführlich zum Europa-Abkommen siehe das Kap. 5.4 des Hauptteils dieser Arbeit

Verabschiedung einer 10-Punkte-Erklärung zur Zukunft Europas und der Beschluss, dass das Treffen fortan unter der symbolischen Bezeichnung *Weimarer Dreieck* mindestens einmal pro Jahr wiederholt werden sollte.¹⁴³⁷

Ebenfalls im August 1991 wird das polnische TEAM EUROPE gebildet. Es handelte sich eine Gruppe von professionellen Vorträgern, die über die EG, die Europäische Integration und über die Assoziierung Polens mit der EG informierte. Das TEAM EUROPE gehörte zu einer Informationskampagne, die sich an die ganze polnische Gesellschaft richtete und war eine gemeinsame Initiative der Generaldirektion X der Europäischen Kommission, der EG-Vertretung in Polen sowie des Regierungsbeauftragten für Europäische Integration und Auslandshilfe. Ein ähnliches Projekt wie das TEAM EUROPE ist die im September entstandene Bestandsbibliothek der EG, deren Ziel es ist, den Mitarbeitern der Öffentlichen Verwaltung in Polen den Zugang zur europäischen Dokumentation zu sichern.

September 1991

Am 10.09.1991 boykottierte Polen, die 7. Verhandlungsrunde mit der EG-Kommission über die Frage des Marktzugangs für polnische Waren, insbesondere für Agrarprodukte, Textilien sowie Kohle- und Stahlerzeugnisse. Anlass war die Tatsache, dass der Ministerrat der EG nicht wie angekündigt gewesen war, die erst einmal allgemeine politische Entscheidung zur Erleichterung des Exportes aus den mitteleuropäischen Ländern getroffen hatte. Somit wären der Kommission die Hände gebunden gewesen, da ihr Verhandlungsmandat für diese Verhandlungspunkte nicht ausreichend gewesen wäre, um Entscheidungen fällen zu können.¹⁴³⁸ Ende September fällt der Ministerrat der EG die Entscheidung über die Erweiterung des Verhandlungsmandats der Kommission bei den Negotiationen zur Assoziierung der Bewerberländer mit der EU im Punkto der Zollvergünstigungen.

Oktober 1991- Dezember 1991

Der wichtigste Verhandlungsimpass bezüglich der Ausgestaltung des Handelsteils der Assoziierungsverträge wird daraufhin anlässlich der siebten Verhandlungsrunde im Oktober überwunden. Die achte und letzte Verhandlungsrunde ist für den 07. November angesetzt.

¹⁴³⁷ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, S. 98

¹⁴³⁸ Vgl. Handelsblatt vom 19.09.1991, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, Nachrichtenüberblick vom 19.09.1991

Auf seinem Gipfeltreffen in Maastricht vom 9.-10. Dezember hat der Europäische Rat endgültig die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) beschlossen sowie den Vertragstext für den Maastrichter Vertrag (Vertrag über die Europäische Union) festgelegt.¹⁴³⁹

Am 16. Dezember 1991 wird das *Europa-Abkommen* über die Assoziierung der Visegrád-Staaten (Polen, Tschechoslowakei und Ungarn) mit den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten feierlich in Brüssel unterzeichnet.¹⁴⁴⁰ Für die Übergangsperiode, bis das Europa-Abkommen ratifiziert wird und in Kraft tritt, wird ein *Interimabkommen* unterschrieben, um die Handelsbeziehungen der beiden Seiten zu regeln.¹⁴⁴¹

Das Europa-Abkommen stellt sowohl die grundlegende Voraussetzung für die Erteilung von Hilfen (technische, finanzielle Unterstützung sowie Know-how) seitens der EU an Polen, als auch den rechtlichen Rahmen für die fortdauernde Unterstützung der Integration Polens mit den Strukturen der EG/ EU. Es gestaltete den politischen Dialog, kulturelle, wirtschaftliche und Zusammenarbeit im Finanzbereich, enthielt Bestimmungen zum freien Fluss von Waren und Arbeitnehmern, regelte den Kapital- und Zahlungsfluss sowie die Konkurrenzverhältnisse.

Ein politischer Dialog soll fortan die Umsetzung des EA begleiten und im Rahmen eines Netzes von Institutionen (Assoziationsrat, Assoziationsausschuss hoher Beamter, parlamentarischer Assoziationsausschuss, strukturierter Dialog bzw. „Treffen der 26“) abgewickelt werden.

Mit Hilfe der Assoziierungsverträge werden nach den politischen Umbrüchen 1989/90 die bilateralen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen der EU und den MOEL in einen neuen politisch-rechtlichen Rahmen gesteckt.¹⁴⁴² Allerdings garantiert das EA in seinen Vorsätzen nicht die Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Dank der Bemühungen der

¹⁴³⁹ Maastrichter Vertrag ist, nach der Einheitlichen Europäischen Akte vom Februar 1986 (Inkrafttreten 01.07.1987), die zweite umfassende Änderung und Erweiterung der EG-Gründungsverträge.

¹⁴⁴⁰ Die Unterschrift im Namen der polnischen Regierung leistete der stellvertretende Premier Leszek *Balcerowicz*. Neben Polen wurde das Europa-Abkommen auch durch Ungarn und die Tschechoslowakei unterschrieben.

¹⁴⁴¹ Das Europa-Abkommen trat am 1. Februar 1994 in Kraft, wobei der Handelsteil des Abkommens als Interimsabkommen am 01. März 1992 in Kraft trat, vgl. Kap. 5.4 des Hauptteils dieser Arbeit.

¹⁴⁴² Vgl. Lippert (1996), S. 178ff; Europäisches Parlament (1997), S.3f; Synowiec, Ewa: *Ogólne Zasady stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi*, in: Institut Koniunktur i Handlu Zagranicznego (Hrsg.): *Unia Europejska - Integracja Polski z UE*, Warschau, Januar 1997, S. 374, (i.F.z.a: Synowiec (1997))

polnischen Unterhändler jedoch, wird in der Präambel des Abkommens ein Vermerk über die Bestrebungen Polens zur Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften untergebracht. Ausdruck und zugleich Etappe dieser Bemühungen sollte die sich durch das EA vollziehende Assoziierung Polens mit der EG sein. Das Europa-Abkommen wird mit Bezug auf die Untersuchungsschwerpunkte dieser Arbeit ausführlich im Kap. 5.4 des Hauptteils erörtert.

Ab Dezember 1991 absolvieren Mitarbeiter der polnischen Zentralen Staatsverwaltung Aufenthalte mit Praktikumscharakter bei der Europäischen Kommission, um sich auf das Management administrativer Interdependenzen vorzubereiten, die aus der Assoziierung Polens mit der EU entstehen werden.

Das Jahr 1992

Februar 1992

Am 07. Februar findet die feierliche Unterzeichnung des *Maastrichter Vertrages* von den Außen- und Finanzministern der EU-Mitgliedsstaaten statt.

März 1992

Am 1. März 1992 wird das Interimabkommen zwischen Polen und der EU ratifiziert und tritt in Kraft. Es ermöglicht die praktische vorzeitige Umsetzung mancher Vereinbarungen aus dem Europa-Abkommen, vor allem im Bereich der Handelsbeziehungen. Am 30. März beruft der Senat der Republik Polen (RP) eine außerordentliche Kommission, die die Verordnung zur Ratifizierung des Europa-Abkommens vor ihrer Annahme durch den Sejm überprüfen soll.

Juni 1992

Der Senat der RP fasst am 26. Juni einen Beschluss zur polnischen Europapolitik. In diesem wird unterstrichen, dass die Integration Polens mit der EG und die Mitarbeit mit ihren Organen und Organisationen das vorrangige Ziel der polnischen Europapolitik ist.

Juli 1992

Am 4. Juli 1992 verabschiedet der Sejm die Verordnung zur Ratifizierung des Europa-Abkommens und drückt sein Einverständnis zum Vollzug dieses Aktes durch den Präsidenten der RP aus. Die polnische Regierung wird somit durch den Sejm zur Erstellung und Vorlage

eines Programms aufgefördert, das die Anpassung der Wirtschaft und des Rechtssystems nach den Erfordernissen des Europa-Abkommens ermöglicht. Hierfür wird eigens eine Kommission geschaffen, die sich ausschließlich mit den Angelegenheiten des Europa-Abkommens beschäftigt.

September 1992

Am 16. September wird der Textvorschlag für das Europa-Abkommen durch das Europäische Parlament angenommen. Der Europäischen Kommission sowie der damaligen Präsidentschaft der EG in London wird im gleichen Monat ein Memorandum der Visegrád-Länder zur Präzisierung, Verstärkung und Beschleunigung des Integrationsprozesses mit dem Endziel einer EU-Mitgliedschaft vorgelegt.¹⁴⁴³ Die Außenminister Polens, Ungarns und der Tschechoslowakei richten das Memorandum an ihre Amtskollegen in der EG. Sie bitten um die Erörterung des Memorandums auf dem anstehenden EG-Gipfel in Edinburgh.

Oktober 1992

Am 20. Oktober wurde das Europa-Abkommen durch den Präsidenten Polens ratifiziert. Am 29.10.1992 fand in London das erste Treffen zwischen der Visegrád-Ländern (Polen, Ungarn, Tschechoslowakei) und dem zur Zeit der EG vorstehenden britischen Premierminister John Major sowie dem Vorsitzenden der EG-Kommission Jacques Delors statt. Das Ziel der Visegrád-Gruppe war, von der EG eine eindeutige Erklärung und Präzisierung der Aussichten für die EG-Mitgliedschaft der drei Länder zu bekommen. Es gelang allerdings nicht, das Ziel zu erreichen.¹⁴⁴⁴

Dezember 1992

Am 01. Dezember akzeptiert der Ministerrat Polens das vom Regierungsbeauftragten für Europäische Integration und Auslandshilfe vorgelegte Programm zur Anpassung der polnischen Wirtschaft an die Richtlinien des Europa-Abkommens.

¹⁴⁴³ Vgl. Memorandum of the Governments of the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Hungary and the Republic of Poland on strengthening their integration with the European Communities and on the perspective of accession, Budapest, Prague, Warsaw, September 1992

¹⁴⁴⁴ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, Nachrichtenüberblick vom 29.10.1992, S. 137. Zum Londoner Treffen siehe auch Kap. 5.5.2 des Hauptteils dieser Arbeit.

Am 11. und 12. Dezember findet der für die Visegrád-Länder mit Hoffnung erwartete EG-Gipfel in Edinburgh statt. Anlässlich des Treffens stellt die Kommission dem Ministerrat einen Bericht über eine „neue Form der Assoziierung mit den Ländern aus Mittel- und Osteuropa“ vor. Der Rat betont, dass die mit diesen Ländern geschlossenen Europa-Abkommen so rasch wie möglich in ihrer Gänze umgesetzt werden müssen. Zusätzlich fällt die Entscheidung, dass die Angelegenheit der Mitgliedschaft der Visegrád-Länder in der EG während des Gipfels in Kopenhagen, im Juni 1993, erörtert werden wird.¹⁴⁴⁵ Vor diesem Hintergrund tauschen die Regierung Polens und die Kommission der EG am 21. Dezember Erklärungen zur Verlängerung der Gültigkeit des Interimabkommens bis zur Beendung der Ratifizierungsprozedur des Europa-Abkommens durch alle EG-Mitgliedsländer aus.

Am 11. Dezember 1992 unterzeichnet Polen mit den Mitgliedstaaten der EFTA eine Vereinbarung zur schrittweisen Schaffung einer Freihandelszone: Ab dem 01.03.1993 sollte der Zoll auf etwa 80% der aus Polen in die EFTA-Mitgliedsländer exportierten Waren abgeschafft werden. Die restlichen Barrieren sollten bis zum Jahr 2001 fallen. Zusätzlich wurde mit jedem EFTA-Staat ein separates Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten unterzeichnet.¹⁴⁴⁶

Am 22.12.1992 wurde in Krakau eine mitteleuropäische Vereinbarung über Freihandel (CEFTA) unterschrieben: 50% des Handels zwischen Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei sollte ab dem 01.03.1993 zollfrei erfolgen. Nach 5 Jahren sollten alle übrigen Zollschränken fallen.¹⁴⁴⁷

Das Jahr 1993

Januar 1993

Am 01. Januar tritt der Europäische Binnenmarkt in Kraft. Das vom Regierungsbeauftragten für Europäische Integration und Auslandshilfe ausgearbeitete Programm zur Anpassung des polnischen Rechtssystems an die Richtlinien des Europa-Abkommens wird am 26. Januar vom polnischen Ministerrat akzeptiert und angenommen.

¹⁴⁴⁵ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Edinburgh): 11. und 12. Dezember

¹⁴⁴⁶ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, Nachrichtenüberblick vom 11.12.1992, S. 141

¹⁴⁴⁷ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, Nachrichtenüberblick vom 22.12.1992, S. 142

April 1993

Nach der Aufdeckung der Maul- und Klauenseuche bei aus Chorwatien importierten Kühen verhängt die EG am 07. April einen totalen Einfuhrverbot für lebendige Huftiere und für Fleisch aus Mittel- und Osteuropa, Polen einbegriffen. Die polnische Regierung protestiert ohne Erfolg gegen die in Ihrer Ansicht *rein protektionistische Aktion* und antwortet ihrerseits mit der Einführung eines ähnlichen Verbots für EU-Fleisch.

Die amtierende dänische Präsidentschaft organisiert 13. April eine Konferenz zur Wirtschaftsentwicklung in Mittel- und Osteuropa. Das Ziel der Konferenz ist es, für den EU-Gipfel in Kopenhagen eine Debatte zum Thema der eventuellen EU-Mitgliedschaft der MOEL vorzubereiten.

Juni 1993

Unter dem Motto „*Europäische Edukation in polnischen Schulen*“ findet in Polen am 14. Juni die zweite Konferenz aus der Reihe „Forum Junges Europa“ statt. Das Ziel der Konferenz ist es, eine Plattform für den Austausch von Informationen über verfügbare Methoden und Hilfsmitteln zur Lehre von europäischen Problematiken in polnischen Schulen auszuarbeiten. Öffentliche Institutionen aber auch Privatpersonen sowie Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen aus dem Pädagogischen Bereich und aus dem Bildungswesen sollen bei dem Informationsaustausch eingebunden werden.

Am 21.-22. Juni 1993 findet der EU-Gipfel in Kopenhagen statt. Die Regierungschefs der EG-Mitgliedsländer betonen ausdrücklich, dass der Beitritt der MOEL zur EU zwar ein gemeinsames Ziel aller Mitgliedsländer darstellt, dass dieses allerdings an ökonomische und politische Bedingungen gebunden ist, die von den Beitrittswilligen Ländern erst einmal erfüllt werden müssen.¹⁴⁴⁸ Neben den in Kopenhagen formulierten Beitrittskriterien¹⁴⁴⁹ (auch „Kopenhagener Kriterien“ genannt) ist eine *conditio sine qua non* für den Beitritt, dass die Beitrittsländer den gesamten *acquis communautaire* (den rechtlichen Besitzstand der EU)

¹⁴⁴⁸ Vgl. Conclusions of the Presidency, European Council of Copenhagen, 21/22 June 1993, in: Europe Documents, Nr. 1844/85

¹⁴⁴⁹ Zu den in Kopenhagen formulierten Beitrittskriterien siehe das Kap. 5.6 des Hauptteils dieser Arbeit

vollständig übernehmen und umsetzen.¹⁴⁵⁰ Für die an einer EU-Mitgliedschaft interessierten MOEL bedeutete diese Entscheidung gleichwohl, dass die EU-Mitgliedsländer mit der Einleitung des Erweiterungsprozesses der EU grundsätzlich einverstanden waren.

Oktober 1993

Im Oktober 1993 öffnet der Warschauer Campus des Europa-Kollegs in Natolin bei Warschau für Studenten der Europastudien seine Pforten.¹⁴⁵¹

November 1993¹⁴⁵²

Vom 29. November bis zum 1. Dezember trifft sich zu einer Inaugurationssitzung die *Gemeinsame Parlamentarische Kommission RP-EU* statt. Die Kommission hat die Funktion eines parlamentarischen Assoziierungskomitees inne. Von nun an finden die Treffen der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU meist zwei Mal im Jahr, abwechselnd in Brüssel und in Warschau, statt.

Dezember 1993

Am 13. Dezember geht die Ratifizierungsphase des Europa-Abkommens in der EU zu Ende.

Das Jahr 1994

Februar 1994

Nach seiner Ratifizierung im Dezember, tritt das 1991 geschlossene Europa-Abkommen, das die Assoziierung der RP mit der EU und ihren Mitgliedsländern gestaltet und regelt, am 01. Februar 1994 in Kraft. Der Ministerrat RP beschließt das Inkrafttreten des Europa-Abkommens. Damit geht die *Assoziierungsphase* Polens mit der EU zu Ende und die Vorbeitrittsphase beginnt.

¹⁴⁵⁰ Vgl. Maastrichter Vertrag, Art. 3a (1)

¹⁴⁵¹ Für ausführliche Informationen über Europäische Kolleg in Natolin siehe die Internetseite des Zentrums unter: <http://www.coleurop.be/>

¹⁴⁵² Am 1. November wird der Maastrichter Vertrag ratifiziert und tritt in Kraft, die EU ist somit offiziell gegründet.

A2 Vorbereitungsphase (Februar 1994 – Dezember 1997)

Februar 1994

Gleich nach dem Inkrafttreten des Europa Abkommens legt der Regierungsbeauftragte für Europäische Integration und Auslandshilfe dem Ministerrat RP den ersten Bericht zur Umsetzung des Programms zur Anpassung der polnischen Wirtschaft und des polnischen Rechtssystems an die Erfordernisse des EA vor. Dieser wird durch den Ministerrat RP akzeptiert und angenommen.

März 1994

Am 07. März findet die erste und satzungsgebende Sitzung des nach Art. 102 des Europa Abkommens¹⁴⁵³ berufenen Assoziationsrates der RP und der EU (i.F.z.a. Assoziationsrat RP/EU) statt. Am 22-23. März folgt die zweite Sitzung. Der Assoziationsrat RP/EU soll künftig die Durchführung dieses Abkommens in Polen überwachen. Er soll einmal jährlich auf Ministerebene tagen und auch jedes Mal dann, wenn die Umstände dies erfordern. Er prüft alle wichtigen Fragen, die sich aus dem Abkommen ergeben, sowie alle anderen bilateralen oder internationalen Fragen von gemeinsamem Interesse.¹⁴⁵⁴

Der Ministerrat RP bevollmächtigt am 29. März den Ministerpräsidenten Waldemar *Pawlak*, beim Europäischen Rat offiziell den Antrag Polens auf die Aufnahme in der EU zu stellen. Der Sejm akzeptiert einstimmig am 07. April die Information der Regierung über die Absicht der Antragstellung auf Beitritt Polens zur EU.

¹⁴⁵³ Vgl. Titel IX des EA über Institutionelle, Allgemeine und Schlussbestimmungen.

¹⁴⁵⁴ Zu näheren Bestimmungen und Definitionen bzgl. des Assoziationsrates vgl. EA, Titel IX, Art. 102 bis 107.

April 1994

Zu den Händen der griechischen Präsidentschaft in Athen und mit der Rechtsgrundlage des Art. O und F(1) des Maastrichter Vertrages¹⁴⁵⁵ übergibt am 08. April der polnische Außenminister Andrzej Olechowski¹⁴⁵⁶ den offiziellen Antrag Polens auf EU-Mitgliedschaft.¹⁴⁵⁷ Der Antrag ebnet sowohl auf der EU-, als auch auf der polnischen Seite den Weg zu Handlungen, die die schnellstmögliche Integration Polens mit den EU-Strukturen verfolgen. Der durch die Regierung der RP gestellte Beitrittsantrag spiegelt den zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Wunsch der polnischen Bevölkerungsmehrheit.¹⁴⁵⁸

Mai 1994

Zwischen dem 19. – 21. Mai findet der erste offizielle Besuch des Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Delors, in Polen statt. Während seiner dreitägigen Visite nimmt Jacques Delors an der feierlichen Eröffnungsfeier des Warschauer Campus des Europa-Kollegs in Natolin bei Warschau teil. Im Beisein des Kommissionsvorsitzenden wird auch ein Übereinkommen zwischen dem Regierungsbeauftragten für Europäische Integration und Auslandshilfe auf der einen und dem Europäischen Institut Öffentlicher Verwaltung (EIPA) in Maastricht auf der anderen Seite, unterschrieben. Es legt fest und regelt die Zusammenarbeit und Filialfunktion zwischen EIPA und dem Europäischen Institut in Łódź.

Juni 1994

Am 23.-24. Juni tagt zum ersten Mal das Assoziierungskomitee RP-EU – ein auf der Grundlage des Art. 106 des Europa Abkommens berufenes Organ, das zum Ziel hat, jegliche Fragen und Angelegenheiten bzgl. der Realisierung des Europa-Abkommens zu klären und voranzutreiben.

¹⁴⁵⁵ Der Art. O des Vertrages über die Europäische Union [aktuell Art. 49 EU-Vertrag] besagt, dass jeder europäische Staat Mitglied der EU werden kann. Allgemein akzeptierte Beitrittsgrundlage ist dabei Übernahme des bereits verabschiedeten und rechtlich verbindlich geregelten Besitzstandes der Gemeinschaft (Acquis Communautaire), vgl. Art. 3a (1) Maastrichter Vertrag. Die Regierungen der Beitrittsländer müssen laut Art. F (1) [Art. 6 (1)] auf demokratischen Grundsätzen basieren. Für Beitrittskandidaten impliziert dies eine bedingungslose Angleichung ihrer politisch-rechtlichen, sozialen sowie wirtschaftlichen Systeme an die supranationalen Standards der EU. Dabei können Übergangsperioden gewährt werden. Zur Einsicht in den Maastrichter Vertrag vgl. z.B.: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Der Vertrag – Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, 6. Auflage, Bonn 1997

¹⁴⁵⁶ begleitet vom Regierungsbeauftragten für Europäische Integration und Auslandshilfe, Jacek Saryusz-Wolski

¹⁴⁵⁷ Ungarn hatte bereits vor Polen den Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt.

¹⁴⁵⁸ In den Jahren 1991, 1992 und 1995 befürworteten etwa 80% der Polen die Assoziierung und den Beitritt, vgl. European Commission, Central and Eastern Eurobarometer, Nr. 2, Brüssel, Januar 1992; Nr. 3, Februar 1993; Nr. 6, März 1996; Die Frage nach der Zustimmung zum Beitritt wurde in den dazwischen liegenden Umfragen nicht gestellt.

Oktober 1994

Am 05. Oktober 1994 findet in Luxemburg eine Konferenz des Europäischen Rats (Umwelt) mit den Umweltministern der assoziierten Länder statt.

Dezember 1994

Am 1.-2. Dezember 1994 tagt das Assoziierungskomitee RP-EU zum zweiten Mal. Unter erstmaliger Teilnahme der Regierungschefs der assoziierten Länder findet am 9. -10. Dezember 1994 die Gipfelkonferenz des Europäischen Rates in Essen statt. Es wird beschlossen, dass sie fortan zu allen regulären Gipfeltreffen eingeladen werden.¹⁴⁵⁹ Anlässlich des Gipfeltreffens wird die *Heranführungsstrategie* (auch *Beitrittsvorbereitungsstrategie* oder *Vorbeitrittsstrategie* genannt) der assoziierten Länder an die EU angenommen. In Form des sog. *Strukturierten Dialogs* (politischer Dialog, der über ein Netz von Institutionen abgewickelt wird) intensiviert die Strategie alle bisherigen Formen der Zusammenarbeit mit den assoziierten Ländern. Im Rahmen der Strategie beauftragt der Europäische Rat die EC, Jahresberichte abzufassen sowie eine Analyse über die EU-Osterweiterung vorzunehmen.¹⁴⁶⁰

Der Zweck der Vorbeitrittsstrategie ist es, den assoziierten MOEL einen Operationsplan und somit eine Hilfe bei der schwierigen Aufgabe der Vorbereitung auf ihren Beitritt zur Europäischen Union zu geben. Dabei steht die Vorbereitung auf den Binnenmarkt im Mittelpunkt und wird als das Schlüsselement zur Verringerung des (wirtschaftlichen) „Abstandes“ zwischen der EU und den MOEL angesehen.¹⁴⁶¹ Durch die stufenweise Übernahme des politischen und wirtschaftlichen *acquis* soll ein immer stärker vereinheitlichtes Gebiet geschaffen und die Einbindung der MOEL in den Binnenmarkt erreicht werden.¹⁴⁶²

¹⁴⁵⁹ Polen wurde durch den Premier Waldemar *Pawlak* vertreten.

¹⁴⁶⁰ Das Ergebnis der durch die EC durchgeführten Analyse wird in einem „Weißbuch“ („Weißbuch über die Integration der assoziierten MOE-Länder in den EU-Binnenmarkt“) erfasst, welches auf der Gipfelkonferenz von Cannes 1995 angenommen wird.

¹⁴⁶¹ Vgl. EC-Weißbuch: Einführung

¹⁴⁶² Vgl. Europäisches Parlament (Hrsg.): Hintergrundaufzeichnung über die Beziehungen der EU und den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas vom 25.2.1997, S. 7, (i.F.z.a: Europäisches Parlament (1997))

Unter der Aufsicht des Regierungsbeauftragten für Europäische Integration und Auslandshilfe nimmt in Polen am 19. Dezember 1994 das *Intersektorale Team zur Umsetzung des Europa-Abkommens* seine Tätigkeit auf. Am 23. Dezember wird ein Zusatzprotokoll zum Europa-Abkommen paraphiert. Es ermöglicht Polen die Teilnahme an den gemeinschaftlichen Programmen der EU.

Das Jahr 1995

Januar 1995

Eine Deklaration des deutschen Kanzlers Helmut *Kohl* und des französischen Präsidenten Jacques *Chirac*, in der die Staatschefs über die Perspektiven des EU-Beitritts von Polen, Tschechien und Ungarn im Jahr 2000 sprechen, lässt gleich am 01. Januar das Jahr 1995 für diese Länder sehr viel versprechend beginnen. Die Gemeinsame Parlamentarische Kommission RP-EU hat am 30. Januar ihre dritte Sitzung.

Juni 1995

Am 15. Juni trifft sich die Gemeinsame Parlamentarische Kommission RP-EU zu einer außerordentlichen Sitzung zum Problemthema der polnischen *Landwirtschaft*.¹⁴⁶³

Am 27. Juni, anlässlich des EU-Gipfels in Cannes, nimmt der Europäische Rat das am 05. Mai von der EC veröffentlichte *Weißbuch über die Integration der assoziierten MOE-Länder in den EU-Binnenmarkt* an. Der Rat gibt offiziell das "Weißbuch von Cannes" aus.¹⁴⁶⁴ Das Weißbuch zeichnet Wege und Prioritäten der Aktionen zur Vorbereitung der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt vor. Dabei stehen die Prioritäten und die Reihenfolge der Handlungen in Bezug auf die Angleichung des Rechtssystems der Bewerberstaaten an die in bestimmten Bereichen des EU-Binnenmarktes geltenden Regelungen im Mittelpunkt. Das Weißbuch erhält auf jeden Beitrittskandidaten

¹⁴⁶³ Zur Integrationsproblematik der polnischen Landwirtschaft siehe die Ausführungen des Kap. 3.3.1 des Hauptteils dieser Arbeit.

¹⁴⁶⁴ Mit Bezug auf die Integrationssektoren „Landwirtschaft“, „Umwelt“ sowie Umsetzung der „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ liefern die Ausführungen des Kap. 5.8 im Hauptteil dieser Arbeit eine ausführliche Darstellung des *Weißbuchs von Cannes*.

fokussierte Abschnitte und gilt als Richtschnur bei der Erfüllung der Verpflichtungen zur Teilnahme am Binnenmarkt, zu denen insbesondere die Regelungen für den freien Warenverkehr, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr zählen.¹⁴⁶⁵

Zur Umsetzung und Überwachung dieser, im Rahmen der Vorbereitungsstrategie definierten Ziele, werden verschiedene Instrumente angewendet. Die zwei wichtigsten existierten bereits vor der Ausarbeitung und Annahme der Strategie selbst. Es ist das *Europa-Abkommen* per se und die *strukturierten Beziehungen* (der strukturierte Dialog) zwischen den Institutionen der assoziierten Ländern einerseits und den EU-Institutionen andererseits. In Form von EU-Assoziierungsausschüssen zur Vertiefung des Dialogs und der Konsultation mit den jeweiligen Bewerberländern¹⁴⁶⁶ werden Fragen gemeinsamen Interesses in einer Atmosphäre des „gegenseitigen Vertrauens“ erörtert. Das Ziel der gemeinsamen Treffen ist es, eine praktische Zusammenarbeit bei der Vorbereitung der MOEL auf die Integration in den Binnenmarkt zu entwickeln. Diese Kooperation erfolgt in Sektoren, wie z.B.: Außenpolitik, Wirtschaft und Finanzen, Forschung, Justiz, Kultur, Landwirtschaft, Verkehr sowie Bildung.¹⁴⁶⁷ Zusätzlich wird die Umsetzung der Ziele durch *EU-Förderprogramme* unterstützt.

Am 29. Juni 1995 versammelt sich zur seiner dritten Sitzung das Assoziierungskomitee RP-EU. Vor dem Hintergrund der beendeten GATT-Runde in Uruguay und der Erweiterung der EU um drei EFTA-Staaten¹⁴⁶⁸ paraphiert das Komitee das Projekt zum Zusatzprotokoll zum Europa Abkommen, das die institutionellen und Handelsbestimmungen des Europa-Abkommens modifizieren soll.

Juli 1995

Am 17. Juli tagt zum zweiten Mal der Assoziationsrat RP/EU.

¹⁴⁶⁵ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (Hrsg.): Die Beziehungen der EU zu den Reformländern Mittel- und Osteuropas - Stand und Perspektiven, Januar 1996, S. 13, (i.F.z.a: BDI 1996)

¹⁴⁶⁶ Im Falle Polens ist es z.B. der *Assoziationsrat RP/EU*; *das Assoziierungskomitee RP-EU* sowie die *Gemeinsame Parlamentarische Kommission RP-EU*

¹⁴⁶⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Bericht über den Stand der Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, in: Bundesverband der Deutschen Industrie (Hrsg.): Die Beziehungen der EU zu den Reformländern Mittel- und Osteuropas - Stand und Perspektiven, Januar 1996, Anhang, (i.F.z.a: EC (1996))

¹⁴⁶⁸ Österreich, Finnland und Schweden

September 1995

Im September wird vom Regierungsbevollmächtigten für Angelegenheiten der Europäischen Integration und der Ausländischen Hilfe das 34 bändige Weißbuch *“Polen-EU-Recht”* herausgegeben. Der Regierungsbevollmächtigte legt am 5. September dem Ministerrat RP seinen zweiten Bericht über die Realisierung des Programms zu Angleichung der polnischen Wirtschaft und des polnischen Rechtssystems an die Vorgaben des Europa-Abkommens vor. Der Ministerrat akzeptiert den Bericht und nimmt ihn an. Am 5-6. September findet die vierte Sitzung der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU statt. Am 25. September kommt der Vorsitzende der Europäischen Kommission, *Jacques Santer*, zu einem zweitägigen Besuch nach Polen.

November 1995

Am 14. November gibt der Ministerrat Polens die Verordnung Nr. 133 heraus, bezüglich der Realisierung der aus dem Europa-Abkommen resultierenden Verpflichtungen im Bereich der Angleichung des polnischen Rechts an das EU-Recht sowie bezüglich der Notwendigkeit der Umsetzung der Empfehlungen aus dem *Weißbuch von Cannes* zur Vorbereitung der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt vor.

Dezember 1995

Am 15. Dezember wird während des EU-Gipfels in Madrid beschlossen, dass die Beitrittsverhandlungen mit Zypern und Malta sechs Monate nach der Beendigung der Regierungskonferenz 1996 beginnen werden. Der Beginn der Regierungskonferenz wird für den 29. März 1996 festgelegt. Der Europäische Rat drückt ferner auch seine Hoffnung aus, dass die erste Phase der Verhandlungen mit den Ländern aus MOE mit dem Verhandlungsbeginn mit Malta und Zypern zusammenfallen kann. Die Europäische Kommission wird beauftragt, eine Beurteilung über die Beitrittsanträge der MOEL zu erstellen und die Ergebnisse sobald als möglich nach der Beendigung der Regierungskonferenz vorzulegen.¹⁴⁶⁹ Die EC soll ferner einen ganzheitlichen Bericht über die EU-Osterweiterung erstellen. Für Polen resultiert vom EU-Gipfel in Madrid die Erkenntnis, dass mit dem Beginn von Beitrittsverhandlungen frühestens in den Jahren 1997/98 zu rechnen ist.

¹⁴⁶⁹ Vgl. Presidency Conclusions (Madrid) of 16 December 1995, in: Europe Documents, No. 6629, S. 13

Das Jahr 1996

Januar 1996

Im Januar 1996 erreichen die Meinungsverschiedenheiten zwischen Polen und der EU um die zollfreie Einfuhr von Autoteilen der Firma *Daewoo* nach Polen ihren Kulminationspunkt. In dem Streit geht es auch um die Restrukturierung des polnischen Benzinsektors sowie der Hüttenindustrie. In der Konsequenz wird, im Unterschied zu den im Europa-Abkommen negotiierten Terminen, der Zollschutz für den polnischen Ölsektor und für die Stahlindustrie um ein Jahr verlängert.¹⁴⁷⁰ Die Gemeinsame Parlamentarische Kommission RP-EU hat am 22-24 Januar ihre fünfte Sitzung.

März 1996

Am 14 März fasst der Sejm einen Beschluss bezüglich der Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft. Darin wird die Regierung zur Intensivierung der Handlungen und der Transformationen im Rechts- und im wirtschaftlichen Bereich mit dem Ziel der Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft aufgefordert. In der gleichen Verordnung empfiehlt der Sejm dem Ministerrat die Ausarbeitung einer nationalen Strategie zur Vorbereitung auf die Erlangung der EU-Mitgliedschaft für die Republik Polen. Das Hauptziel der Strategie ist zum einen, die polnische Gesellschaft über die Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft Polens zu informieren. Zum anderen soll es die Bevölkerung, die politischen Kräfte, Nichtregierungsorganisationen und andere gesellschaftliche (Einfluss-) Gruppen vom Ziel des EU-Beitritts überzeugen. Die Strategie soll auch die Sequenz der Anpassungen und ihren zeitlichen Horizont sowie ihren organisatorischen Rahmen bestimmen.¹⁴⁷¹

Die Regierungskonferenz 1996 (*IGC*) fängt plangemäß am 29. März in Turin an und beschäftigt sich mit der Vorbereitung der Reform der europäischen Institutionen und der EU-Verträge im Hinblick auf den Beitritt weiterer Länder zur EU.

¹⁴⁷⁰ Vgl. WWW.EUROPAP.PL

¹⁴⁷¹ Vgl. Synowiec, E.: Polska u progu procedury akcesyjnej do Unii Europejskiej, in: Integracja Polski z Unia Europejska, in: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (Hrsg.): Unia Europejska – Integracja Polski z UE, Warszawa, Januar 1997, S. 492

April 1996

Am 18-19. April findet in Polen die vierte Sitzung des Assoziierungskomitees RP-EU statt. Am 26. April schickt die EC den Regierungen aller Bewerberländer, darunter auch der Regierung Polens, einen Fragebogen zu, dessen Beantwortungsergebnisse der Kommission als Basis für die Vorbereitung ihrer Stellungnahme (*avis*) zu den von den Bewerberländern gestellten Anträge auf EU-Mitgliedschaft dienen sollen. Der Fragebogen enthält Fragen zu 23 Bereichen des politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Lebens der Republik Polen. Mit der Entscheidung des Ministerrates RP wird die Koordination der Beantwortung des Fragebogens dem Regierungsbevollmächtigten für *Angelegenheiten der Europäischen Integration und der Ausländischen Hilfe* in die Hände gelegt.

Juli 1996

Am 16. Juli 1996 trifft sich der Assoziationsrat RP/EU zu seiner dritten Sitzung und fasst eine Reihe von Beschlüssen bzgl. der Protokolle des EA.¹⁴⁷² Am 26. Juli übergibt der polnische Außenminister, Dariusz *Rosati*, dem Chef der EC-Delegation in Polen die englische Version des beantworteten Fragebogens – das Dokument zählt 2600 Seiten.

September 1996

Am 5-6. September findet die sechste Sitzung der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU statt.

Oktober 1996

Im Zuge der Gründung des *Komitee für Europäische Integration* (Komitet Integracji Europejskiej - KIE) in Polen, schafft der Ministerrat RP am 15. Oktober 1996 das Amt des *Regierungsbeauftragten für Europäische Integration und Auslandshilfe* ab.¹⁴⁷³ Die Institution

¹⁴⁷² Beschluss Nr.1/96 über die Anwendung des Artikels 63 (1) (i), (1) (ii) und (2) des Europa-Abkommens und des Art. 8 (1) (i), (1) (ii) und (2) des 2. Protokolls zum Europa-Abkommen, die Produkte von EGKS betreffend; Beschluss Nr. 2/96 bzgl. der Zölle, die auf Importe von EU-Waren nach Polen erhoben werden (diese Waren sind im Protokoll 3 zum Europa-Abkommen spezifiziert), vgl. Beschluss Nr. 2/96 des Assoziationsrates zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits vom 16. Juli 1996 über die Festlegung der von der Republik Polen erhobenen Einfuhrabgaben auf die in Anhang III des Protokolls Nr. 3 zum Europa-Abkommen aufgeführten Erzeugnisse mit Ursprung in der Gemeinschaft. Im Internet einsehbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html; Beschluss Nr. 3/96 den Streit zwischen Polen und der EU über ausgewählte gegerbte und nicht gegerbte Häute in Übereinstimmung mit dem Art. 105 (1) und (2) EA beilegend; sowie Beschluss Nr. 4, der das Protokoll Nr. 4 zum EA ändert (Definition der Formulierung "*Produkte stammend aus*" und die Art der administrativen Kooperation zwischen Polen und der EU).

¹⁴⁷³ *Jacek Saryusz-Wolski* wird folglich von seinem Amt entlassen.

des Komitees für Europäische Integration (KIE) ist von nun an für den Integrationsprozess Polens mit der EU verantwortlich. Es setzt sich aus Ministern zusammen, die für den europäischen Integrationsprozess zuständig sind. Zu den Aufgaben des Komitees gehört das Planen und Koordinieren der Integrationspolitik Polens mit der EU sowie das Programmieren und Koordinieren der Anpassungshandlungen Polens an die EU-Standards. Das KIE koordiniert auch die Aktionen der Bundesadministration bzgl. der erhaltenen ausländischen Hilfe. Am 16. Oktober nimmt das KIE seine Funktion auf. Es wird auch das sog. *Amt des KIE* geschaffen (UKIE – polnisch: *Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*), eine staatliche Organisationseinheit, die das KIE steuert und verwaltet.

November 1996

Am 12. November findet die Inaugurationssitzung des KIE statt: Zum Vorsitzenden von KIE wird der Premier Polens *Włodzimierz Cimosiewicz* ernannt und zum KIE-Sekretär, der Staatssekretär Frau *Danuta Hübner*. Der KIE-Sekretär wird am gleichen Tage im Beschluss 1/96 bevollmächtigt, im Namen von KIE die im Zuge der Anpassung der polnischen Wirtschaft und des Rechtssystems verabschiedeten Rechtsakte auf Übereinstimmung mit dem EU-Recht zu prüfen. Die Beschlüsse Nr. 2 –4/96 folgen am 22. November.¹⁴⁷⁴

Dezember 1996

Am 31. Dezember wird das Zusatzprotokoll zum Europa-Abkommen ratifiziert. Das Zusatzprotokoll öffnet Polen die Teilnahme an Programmen der Gemeinschaft.¹⁴⁷⁵

Das Jahr 1997¹⁴⁷⁶

Januar 1997

Grzegorz *Kołodko*, polnischer Finanzminister, präsentiert das Wirtschaftsprogramm „Euro-2006“. Das Programm definiert Polens Ziele im Hinblick auf die Partizipation in der EWU. Der Ministerrat RP nimmt am 28. Januar die durch das UKIE vorbereitete *Nationale*

¹⁴⁷⁴ Darin werden die Dienstvorschriften des KIE niedergeschrieben (Beschluss Nr. 2/96); das Wirtschaftsministerium wird im Beschluss Nr. 3/96 mit der Überwachung der Einhaltung der im EA enthaltenen Vorschriften zur Gewährung von Staatshilfe (Art. 63. Abs. 1 (iii) und Abs. 2 i.V.m. Art. 63 Abs. 3 EA) beauftragt; Beschluss 4/96 enthält Regeln der Anwendung der EA-Vorschriften zur Gewährung von Staatshilfe.

¹⁴⁷⁵ Ausführlich zu den in Verbindung mit dem Europa-Abkommen abgeschlossenen Zusatzprotokollen siehe Kap. 5.4.2.2 des Hauptteils dieser Arbeit.

¹⁴⁷⁶ Vgl. Poland and European Integration: A Calendar of Events 1997-1998, in: Yearbook of Polish European Studies, Warsaw University Centre for Europe, Volume 2/1998, Warsaw 1998, S. 311-313

Integrationsstrategie (NSI) an. Der Beschluss des Sejm vom 14. März 1996 wird somit realisiert. Die Strategie systematisiert die bisherigen Integrationshandlungen Polens und bezeichnet ausstehende Aufgaben im Zuge der EU-Anpassung für die Phase unmittelbar vor der Mitgliedschaft.

März 1997

Die Nationale Integrationsstrategie realisierend, beauftragt der KIE-Vorsitzende am 06. März 1997 ein intersektorales Team mit der Vorbereitung der für die Beitrittsverhandlungen nötigen Dokumentationen. Am 6-7. März tagt zum fünften Mal das Assoziierungskomitee RP-EU.

April 1997

Am 14-16. April findet die siebte Sitzung der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU und am 30. April tagt zum vierten Mal der Assoziationsrat RP/EU.

Mai 1997

Am 20. Mai nimmt der Ministerrat den vom KIE-Vorsitzenden angefertigten Bericht für die Jahre 1992-96 über die Ergebnisse der Ausführung des Transformations- und Anpassungsprogramms der polnischen Wirtschaft und des polnischen Rechtssystems an die Richtlinien des EA und zur Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft an. Dem Sejm wird vor diesem Hintergrund am 22. Mai die Nationale Integrationsstrategie (NSI) vorgelegt. Daraufhin ändert der Sejm offiziell die Bezeichnung der bis dato existierenden „Kommission für Angelegenheiten des Europa-Abkommens“ in ihren künftigen Namen „*Kommission der Europäischen Integration*“ (KIE).

Juni 1997

Der Ministerrat RP nimmt am 3. Juni das vom KIE-Sekretär angefertigte Harmonogramm der Implementierungshandlungen in Bezug auf die Nationale Integrationsstrategie (NSI) an. Der Plan beinhaltet neben der Beschreibung der Grundaufgaben und –ziele der Strategie auch die Benennung der für deren Umsetzung verantwortlichen Institutionen sowie die Termine, zu denen die Aufgaben umgesetzt werden müssen.

Anlässlich des Gipfeltreffens in Amsterdam am 16-17. Juni 1997 werden Änderungen der EG-Gründungsverträge eingeleitet, indem der Textentwurf für den sog. *Amsterdamer Vertrag* formuliert wird. Darin werden Institutionen der EU angesichts der bevorstehenden

Erweiterung effizienter gestaltet. Die Regierungskonferenz kann somit termingerecht während des Gipfeltreffens beendet werden, was den Weg zum Beginn der Beitrittsverhandlungen mit den für den EU-Beitritt kandidierenden Staaten MOE ebnet. Der Ministerrat befasst sich mit dem *avis* der Kommission und mit der „Agenda 2000“, um bis zum nächsten Gipfel einen vollständigen Bericht anzufertigen. Am 30. Juni 1997 beschließt der Assoziationsrat RP-EU die Änderung des Protokolls Nr. 4 zum Europa-Abkommen.¹⁴⁷⁷

Juli 1997

Am 15. Juli 1997 nimmt der Ministerrat RP das „*Harmonogramm der Anpassungshandlungen des polnischen Rechtssystems nach den aus dem Weißbuch der EC ergehenden Empfehlungen zur Integration mit dem Europäischen Binnenmarkt*“¹⁴⁷⁸ an. Dieses Dokument wird zu einer Regierungsakte, die der Organisation der Anpassungshandlungen sowie deren Verlaufsüberwachung im Binnenmarkt dient.

Am 16. Juli 1997, anlässlich des Forums des Europäischen Parlaments in Straßburg, stellt die Europäische Kommission den mit Spannung erwarteten *avis* zu den Beitrittsanträgen der MOEL sowie von Zypern und Malta vor. Die Stellungnahme wird auf Basis des Rücklaufs aus den in diese Länder verschickten Fragebögen erstellt. Der *avis* empfiehlt den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit sechs Kandidaten: fünf der MOEL (Tschechien, Estland, Polen, Slowenien und Ungarn) sowie mit Zypern.¹⁴⁷⁹

Neben dem *avis* nimmt die Kommission ein analytisches Dokument unter dem Namen *Agenda 2000* an. Darin enthalten sind zwei Ausführungen mit den Titeln „*For a stronger and wider Europe*“ (1) sowie „*The Challenge of Enlargement*“ (2). Das Ziel von „*Agenda 2000*“

¹⁴⁷⁷ Beschluss Nr. 1/97 des Assoziationsrates, Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits vom 30. Juni 1997 zur Änderung des Protokolls Nr. 4 zum Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits. Im Internet einsehbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html

¹⁴⁷⁸ polnisch: Harmonogram działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń Białej Księgi w sprawie integracji z Jednolitym Rynkiem.

¹⁴⁷⁹ Ausführlich zum *Avis* der Kommission zum polnischen Beitrittsantrag siehe das Kap. 5.9 des Hauptteils dieser Arbeit.

ist die Vorbereitung der Union zur Aufnahme von neuen Mitgliedern, wozu die Durchführung einer komplexen Reform der EU-Institutionen, Entscheidungsprozeduren sowie der wichtigsten gemeinsamen EU-Politiken angeraten wird.¹⁴⁸⁰

Im Rahmen der Agenda 2000 werden individuelle Berichte zum Vorbereitungsstand der assoziierten Länder aus MOE sowie Zyperns auf die EU-Mitgliedschaft vorgestellt. Im Falle Polens werden tiefgehende Systemtransformationen unterstrichen und gelobt. Dies hätten nicht nur zu steigenden volkswirtschaftlichen Leistungen und gesellschaftlichem Fortschritt geführt, sondern Polen auch den EU-Standards deutlich näher gebracht, so die Kommission. Im gleichen Zuge deutet die Kommission auf Bereiche hin, in denen die Anpassung an die EU einer Kontinuation der Reformen und zusätzliche Handlungen bedarf, so dass Polen auf die Erfüllung aller Pflichten, die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsen, innerhalb der kommenden Jahre vorbereitet ist.

August 1997

In Polen nimmt der Ministerrat RP am 19. August den vom KIE-Sekretär angefertigten Zwischenbericht zur Vorbereitung Polens auf die Beitrittsverhandlungen mit der EU an. Am 26. September nimmt der Ministerrat die Position der Regierung RP zum *avis* der EC über Polens Antrag auf EU-Mitgliedschaft an.

Oktober 1997

Am 02. Oktober wird der *Amsterdamer Vertrag* von den Außenministern der EU-Mitgliedsstaaten feierlich unterzeichnet.

Am 31. Oktober gibt es einen Wechsel an der Spitze des KIE: zum Vorsitzenden des KIE und zum Chef des UKIE wird in der Regierung des Premier *Jerzy Buzek* der Minister *Ryszard Czarnecki* ernannt.

November 1997

Am 13. November fasst das KIE den Beschluss Nr. 3/97, in dem der KIE-Vorsitzende bevollmächtigt wird, im Namen von KIE, die im Zuge der Anpassung der polnischen

¹⁴⁸⁰ In der ersten Ausführung (1) beschreibt die Kommission die Durchführung einer geregelten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie der Gemeinsamen Strukturpolitik und skizziert den Finanzrahmen der Union für die Jahre 2000-2006. Die zweite Ausführung analysiert u.a. die möglichen Implikationen der Osterweiterung auf die EU-Politiken (impact study).

Wirtschaft und des polnischen Rechtssystems durchgeführten Rechtsakte auf Übereinstimmung mit dem EU-Recht zu prüfen.

Dezember 1997

Wegen mangelnder Hygiene und technischer Mängel in polnischen Milchbetrieben untersagte die EU Anfang Dezember Milchimporte aus Polen. Stichproben der EU hätten erwiesen, dass die Hälfte der polnischen Betriebe EU-Standards nicht genügten, so der Sprecher des Agrarkommissars.¹⁴⁸¹ Auf polnischer Seite wurden die offiziellen Begründungen für jegliche Begrenzungen des Zugangs zu den EU-Märkten mit Skepsis empfangen und als bloße Vorwände interpretiert.¹⁴⁸²

Mit dem EU-Gipfel in Luxemburg geht bei der in dieser Arbeit gewählten Unterteilung die *Vorbeitriffsphase* Polens zu Ende und die *Beitrittsphase* mit der EU beginnt: Das Gipfeltreffen in Luxemburg am 12-13. Dezember kennzeichnet in der Geschichte der Europäischen Integration den offiziellen Beginn der EU-Osterweiterung und der Beitrittsverhandlungen mit den MOEL. In diesem Zusammenhang wurde die bisherige Heranführungsstrategie intensiviert. Der Kalender der Ereignisse vom Dezember 1997 bis zum 01. Mai 2004 im Folgenden dargestellt.

A3 Beitrittsphase (Dezember 1997 - Mai 2004)

Dezember 1997

Basierend auf der im *avis* der EC enthaltenen Empfehlung, fällt der Europäische Rat von Luxemburg am 13. Dezember den Beschluss, den Erweiterungsprozess der EU am 30. März 1998 beginnen zu lassen. Dieser soll alle 11 kandidierenden Länder MOE umfassen.¹⁴⁸³ Ferner sollen ab 31. März 1998 *bilaterale Regierungsbeitrittskonferenzen* zusammenkommen, im Rahmen derer die eigentlichen Beitrittsverhandlungen abgewickelt werden sollen. Die Verhandlungen sollen zuerst mit Tschechien, Polen, Estland, Slowenien, Ungarn und Zypern geführt werden.¹⁴⁸⁴ Ferner beschließen die Staats- und Regierungschefs der EU

¹⁴⁸¹ Vgl. Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, Nachrichtenüberblick vom 02.12.1997, S. 280

¹⁴⁸² Vgl. z.B. MOZ vom 04. März 1998, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, Nachrichtenüberblick vom 04. März 1998, S. 287

¹⁴⁸³ Bulgarien, Zypern, Tschechien, Estland, Litauen, Lettland, Polen, Rumänien, Slowenien, die Slowakei und Ungarn

¹⁴⁸⁴ Ab diesem Zeitpunkt nennt man diese Staaten die "Ländergruppe 5+1" oder die Luxemburger Gruppe

die bisherige Heranführungsstrategie zu intensivieren: Die sog. *Intensivierte Heranführungsstrategie* für die MOE-Staaten wird somit eingeführt.¹⁴⁸⁵ Die neue Strategie soll auf den mit einzelnen kandidierenden Ländern abgeschlossenen *Partnerschaften für die Mitgliedschaft (Accession Partnerships)*¹⁴⁸⁶ sowie auf intensivierter finanzieller Hilfe im Rahmen von sektoral ausgerichteten Heranführungsprogrammen (PHARE, ISPA, SAPARD)¹⁴⁸⁷ beruhen.¹⁴⁸⁸

Am 18. Dezember 1997 beruft der Senat RP die *Kommission für Außenangelegenheiten und Europäische Integration*, die die bisher bestehende „Kommission für Außenangelegenheiten und für internationale Wirtschaftsbeziehungen“ ersetzt.

Das Jahr 1998¹⁴⁸⁹

Januar 1998

Am 20-21. Januar tagt zum achten Mal die Gemeinsame Parlamentarische Kommission RP-EU. Am 27. Januar fasst der Assoziationsrat RP/EU den Beschluss Nr. 1/98 zu den Regeln und Bedingungen der Teilnahme Polens in den Bildungsprogrammen der Gemeinschaft.

Februar 1998

Der Rat der Europäischen Union verabschiedet die Beitrittspartnerschaften mit den MOEL. Der für die Erweiterung verantwortliche Kommissar, *Hans van den Broek*, besucht am 12 Februar 1998 Polen. Er empfiehlt Polen an der Reduzierung der Subventionen für den Bergbau zu arbeiten. Ferner sollte Polen die Arbeiten der Restrukturierung der Stahlindustrie und der Landwirtschaft intensivieren, das Funktionieren der Administration und des Gerichtsbarkeit verbessern sowie die Privatisierung und die Anpassung an gemeinschaftlichen Standards des Umweltschutzes beschleunigen.¹⁴⁹⁰ Anlässlich des Gipfels des *Weimarer Dreiecks* am 23. Februar 1998 versprechen der französische Präsident *Jacques Chirac* und der deutsche

¹⁴⁸⁵ Ausführlich zur Intensivierten Heranführungsstrategie in den drei Untersuchungsbereichen dieser Arbeit siehe Kap. 5.10.1 im Hauptteil der Arbeit.

¹⁴⁸⁶ Ausführlich zu den Beitrittspartnerschaften siehe Kap. 5.10.1.1 im Hauptteil dieser Arbeit

¹⁴⁸⁷ Das Kap. 5.10.2 des Hauptteils dieser Arbeit schildert ausführlich die Heranführungsprogramme der EU in den Untersuchungsbereichen „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“.

¹⁴⁸⁸ Die Verordnung zur Etablierung der intensivierten Heranführungsstrategie wird im März 1998 verabschiedet. Die „Partnerschaft für die Mitgliedschaft“ wird folglich im März 1998 offiziell angenommen.

¹⁴⁸⁹ Die folgenden Ausführungen beruhen teilweise auf folgender Quelle: Poland and European Integration: A Calendar of Events 1997-1998, in: Yearbook of Polish European Studies, Warsaw University Centre for Europe, Volume 2/1998, Warsaw 1998, S. 313-315 [Yearbook of Polish European Studies 1997-1998]

¹⁴⁹⁰ Vgl. Yearbook of Polish European Studies 1997-1998, S. 313

Bundeskanzler *Helmut Kohl*, die polnischen Bemühungen auf dem Weg zur NATO- und EU-Mitgliedschaft zu unterstützen. Am 26. Februar wird Kommissar *Nicolas van der Pas* zum Chefunterhändler der Kommission bei den Beitrittsverhandlungen mit Polen und den restlichen Ländern der Luxemburger Gruppe ernannt.

März 1998

Die sechste Sitzung des Assoziierungskomitees RP-EU findet am 04. März statt. Am 09. März stellt die Kommission die so genannte *Road Map* vor, die den von der Kommission vorgeschlagenen Plan von Anpassungshandlungen enthält, die Polen an die einzelnen Sektoren des gemeinsamen Marktes angleichen sollen.

Unter Teilnahme der Regierungschefs der EU-15 und der Regierungen der 11 assoziierten Länder wird am 12. März in London die *Europäische Konferenz* eröffnet. Die Grundzielsetzung für die Konferenz ist es, alle Staaten zusammenzubringen und zu versammeln, die die EU-Mitgliedschaft anstreben. Die Themen der Konferenz berühren die Problematik der Bekämpfung der international organisierten Kriminalität, den Umweltschutz, die Außen- und Sicherheitspolitik, das Konkurrenzgefüge der europäischen Volkswirtschaft und verschiedene Bereiche regionaler Kooperation.

Am 17. März 1998 nimmt der Ministerrat RP den Endbericht zu den Vorbereitungen Polens auf die Beitrittsverhandlungen mit der EU sowie ein Dokument, das Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsteam enthält, an.¹⁴⁹¹

Am 18. März verabschiedet der Europäische Rat die Verordnung zur Intensivierung der Vorbeitrittshilfe an die kandidierenden Länder – die *verstärkte Heranführungsstrategie* wird offiziell ins Leben gerufen. Diese Entscheidung wird zur Basis für die Etablierung des Programms „*Accession Partnership*“. Die Partnerschaft für den Beitritt verpflichtet die Beitrittskandidaten zur Erarbeitung nationaler Programme zur Übernahme und Einführung des rechtlichen Besitzstandes der EU (*National Programme for the Adoption of the acquis*).¹⁴⁹² Die Programme sollen den Zeitrahmen für die Realisierung der im *Accession*

¹⁴⁹¹ Ausführlich zur Vorbereitung Polens auf die Beitrittsverhandlungen siehe Kap. 6.2ff im Hauptteil dieser Arbeit.

¹⁴⁹² Polen nimmt als Antwort auf diese Verpflichtung im Juni 1998 das „Nationale Vorbereitungsprogramm auf die Mitgliedschaft in der EU“ (NPPC) an.

Partnership enthaltenen einzelnen Prioritäten und Zwischenziele stecken. Die Kommission wird zur Überwachung der Realisierung dieser Programme und zur regelmäßiger Berichterstattung an andere EU-Organe verpflichtet.

Am 20. März 1998 nimmt der Sejm den Beschluss in der Sache der EU-Mitgliedschaft Polens an. In dem Beschluss wird der Verhandlungsbeginn mit der EU hoffnungsvoll begrüßt und betont, dass der Erfolg der Verhandlungen nicht allein vom Negotiationsverlauf, sondern auch von der systematischen Kontinuation der Reformen und der Modernisierung der Wirtschaft, der Anpassung der Gesetzgebung und von der Aufrechterhaltung einer angemessenen Akzeptanz der Öffentlichkeit für den Integrationsprozess abhängt.¹⁴⁹³

Kurz nach der Erklärung des Sejm, am 24. März, beruft der Vorsitzende des Ministerrates RP einen *Regierungsbeauftragten für Verhandlungen über die Mitgliedschaft der RP in der EU (Hauptunterhändler)*. Die Nomination für diese Stelle erhält *Jan Kułakowski*, Staatssekretär in der Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrates. Am 27. März beruft der Ministerpräsident RP die polnische Arbeitsgruppe für Verhandlungen über die Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union (Verhandlungsteam). Den Vorsitz im Verhandlungsteam Polens übernimmt der Hauptunterhändler Polens, *Jan Kułakowski*.

Am 25. März 1998 wird die Kommissarin *Francoise Gaudenzi-Aubier* zur Chefunterhändlerin der Kommission in den Beitrittsverhandlungen mit Polen ernannt.

Ende März 1998 wird innerhalb der Europäischen Kommission ein *Task-Team* für die Beitrittsverhandlungen mit den MOEL gebildet. Die Leitung dieses Gremiums übernimmt (im Rang des Direktors) *Nicolaus van der Pas* und die Verantwortung für den Verhandlungsverlauf mit Polen wird *Francoise Gaudenzi-Aubier* übertragen. Vor diesem Hintergrund definiert der Europäische Rat am 30. März die Regeln, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen für die mit Polen abgeschlossene Beitrittspartnerschaft. Am selben Tag werden vom EU-Rat die individuell für jeden Beitrittskandidaten ausgearbeiteten Texte der Partnerschaften an die Außenminister der für die EU-Mitgliedschaft kandidierenden Länder übergeben. Die Beitrittskandidaten stellen ihrerseits ihre jeweiligen Nationalen

¹⁴⁹³ Über die Einbindung der polnischen Gesellschaft in den Integrationsprozess siehe das Kap. 6.2.5 über die intersektorale Konsultation im Hauptteil der Arbeit.

Programme zur Einführung und Umsetzung des *acquis communautaire* in ihren Rechtssystemen vor, wobei der Umfang, der Zeitplan, und die Finanzierung des Anpassungsprozesses präsentiert werden.

Der 31. März markiert den offiziellen Beginn der Beitrittsverhandlungen zwischen der „Luxemburger Gruppe“ (5+1), darin Polen, und der EU: Die in Brüssel stattfindenden bilateralen Regierungsbeitrittskonferenzen zwischen der EU und den 6 Ländern der Luxemburger Gruppe beginnen somit. Anlässlich dieser Gelegenheit hält der polnische Außenminister, *Bronislaw Geremek*, im Namen der Regierung RP die Erklärung zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen zwischen Polen und der EU (Opening Statement).¹⁴⁹⁴

April 1998

Am 01. April 1998 findet die Inaugurationssitzung des polnischen Verhandlungsteams statt.

Am 16. April fasst der Senat RP Beschluss bezüglich der Aufgaben, die vor Polen in Verbindung mit den beginnenden Beitrittsverhandlungen stehen.

Am 27. April beginnt in Brüssel offiziell die Phase des bi- und multilateralen *Screenings* mit der „5+1-Gruppe“.¹⁴⁹⁵ Das polnische Recht wird in diesem Rahmen auf Übereinstimmung mit dem Rechtsbestand der Europäischen Gemeinschaften geprüft. Der Zeit- und Verlaufsplan für den Screeningprozess wird nacheinander von der britischen, österreichischen, deutschen und finnischen Präsidentschaft vorbereitet. Danach soll das Screening bis zum Oktober 1999 vollbracht sein und eine Liste von Abweichungen zwischen dem polnischen und dem Gemeinschaftsrecht hervorbringen. Die Durchsicht und Überprüfung der Rechtssysteme einzelner Beitrittskandidaten wird in 29 Rechtsdomänen (zu 31 geplanten Sektoren der Verhandlungen) durchgeführt und stellt gleichzeitig die erste Etappe der Beitrittsverhandlungen dar.¹⁴⁹⁶

¹⁴⁹⁴ Zum Opening Statement von *Bronislaw Geremek* siehe z.B. S. 412 des Hauptteils dieser Arbeit.

¹⁴⁹⁵ Ausführlich zum Screening im Allgemeinen vgl. Kap. 6.1.1 sowie zu den Screening-Sessionen in den Verhandlungskapiteln „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“ siehe die jeweiligen Unterkapitel des Kapitels 6.

¹⁴⁹⁶ Die Beitrittsverhandlungen verlaufen in einigen sich überlappenden Etappen. Im Rahmen der zweiten Etappe der Beitrittsverhandlungen und in Anlehnung an die Ergebnisse des Screening wird Polen seine Stellungnahmen zu Verhandlungen (Verhandlungspositionen) abgeben. Eine Besonderheit der EU-Osterweiterung ist die Einleitung der wirklichen Verhandlungen noch vor der Beendigung der Rechtsüberprüfung. Das Vorziehen der Verhandlungsgespräche in die Screening-Phase trug wesentlich zur Beschleunigung der Dynamik des Verhandlungsprozesses bei. Vgl. Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrates RP/ Regierungsbeauftragter für Verhandlungen über die Mitgliedschaft der RP in der Europäischen Union [Hrsg.]: *Beitritt Polens zur Europäischen Union*, Warschau 2001, S. 59 [i.F.z.a.: Ministerrat RP 2001]

Mai 1998

Am 18-19. Mai treffen die Chefunterhändler der EU-Kommission trifft in Warschau die Gruppe der polnischen Negotiatoren. Am 25. Mai werden 34 von den 212 im 98-er PHARE-Budget für Polen bestimmten Millionen ECU von der Kommission gestrichen. Die Kommission begründet die Entscheidung mit schlechter Vorbereitung und ungenügendem Management eines Teils der Transformationsprojekte, für die das Geld bestimmt war, seitens der Polen. In diesem Rahmen lehnt die Kommission 14 polnische Projekte für die Verwendung der PHARE-Gelder ab. Die Euroskeptiker des rechten Flügels in der polnischen Parteienlandschaft (z.B. in der Partei Samoobrona [Selbstverteidigung], die vor allem die Interessen der polnischen Landwirte vertritt) sehen darin eine Verschwörung gegen den KIE-Chef *Ryszard Czarnecki*.¹⁴⁹⁷

Juni 1998

Der Ministerrat RP benennt am 16. Juni einen Regierungsbevollmächtigten für die Verwendung der aus der EU kommenden Finanzhilfen. Die Nominierung fällt auf den Vice-Staatssekretär im Finanzministerium, *Krzysztof Ners*.

Am 23. Juni 1998 wird vom Ministerrat RP das vom UKIE vorbereitete Nationale Programm zur Übernahme des gemeinschaftlichen Rechtsbestandes (Nationales Programm zur Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft in Polen (NPPC))¹⁴⁹⁸ angenommen. Es ist die polnische Antwort auf die Erfordernisse der Beitrittspartnerschaft und kennzeichnet die Richtungen und den Zeitplan der Anpassungsprogramme und –handlungen Polens für die Jahre 1998-2002. Der Inhalt des NPPC bezieht sich auf die bisherige Anwendung des Europa Abkommens, den bisherig erreichten Vorbereitungsstand Polens auf die EU-Mitgliedschaft sowie auf den *avis* der Kommission zum polnischen Beitritts-gesuch. Es wird zum Basisdokument der Regierung RP über Strategie der Anpassung Polens an die Anforderungen der Mitgliedschaft und erfährt jährliche Aktualisierungen, so dass es mit der jeweils aktuellen Version der „Partnerschaft für Mitgliedschaft“ übereinstimmt und die in den Position Papers genannten Verpflichtungen widerspiegelt.¹⁴⁹⁹

¹⁴⁹⁷ Gazeta Wyborcza vom 27.05, in: Transodra 20/1999, Nachrichtenchronik 1989-1999, Nachrichtenüberblick vom 26.05.1998, in: Transodra 20/1999, S. 294

¹⁴⁹⁸ poln. Narodowy Program Przygotowania Członkostwa - NPPC

¹⁴⁹⁹ Zum aktuellen Wortlaut der NPPC siehe die Internetseite des Amtes des Komitees für Europäische Integration (UKIE), unter: www.ukie.gov.pl

Zur gleichen Zeit findet die neunte Sitzung der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU statt. Die Kommission empfiehlt unter anderem den Beginn von Beitrittsverhandlungen noch vor der Beendigung des *Screening*-Prozesses in Bereichen, wo das *Screening* keine politischen Schwierigkeiten aufgedeckt hat.¹⁵⁰⁰

Juli 1998

Vor dem Hintergrund der im Mai entstandenen Unklarheiten in Verbindung mit der Verteilung der PHARE-Finanzhilfen ändert und präzisiert die Kommission im Juli die Ausrichtung des Programms: Ein von der Kommission ausgegebenes Dokument (*New Orientation for PHARE*) legt verbindlich fest, dass die im Rahmen von PHARE für die Kandidatenländer gewährte Hilfe eng an die Fortschritte der in den jeweiligen Ländern laufenden Transformationsprozesse gebunden sein soll. Im Besonderen ist hier die Umsetzung der Nationalen Programme zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft und der aus den Accession Partnerships erwachsenden Verpflichtungen gemeint.

Am 16. Juli 1998 beruft die polnische Regierung einen Regierungsbevollmächtigten, der für das Management der EU-Gelder zuständig ist. Der Regierungsbevollmächtigte hat den Rang des Vize-Finanzministers und berichtet direkt an den Ministerpräsident. Am 16. Juli beruft der Ministerpräsident RP die interministerielle Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen mit der EU.¹⁵⁰¹ Die Leitung des Teams, das die polnische Verhandlungsposition und die Richtlinien für die Verhandlungsstrategien in den jeweiligen Verhandlungssektoren ausarbeiten soll, übernimmt der KIE-Chef, *Ryszard Czarnecki*. Die Leitung ändert sich, als der Vorsitz des KIE am 27. Juli vom Ministerpräsidenten RP, *Jerzy Buzek*, übernommen wird. Die Aufgabe des KIE-Sekretärs wird dem Vize-Staatssekretär *Maria Karasińska-Fendler* übertragen.

¹⁵⁰⁰ Declaration and Recommendations. EU-Poland Joint Parliamentary Committee, Ninth Meeting, Warsaw, 22-24 June 1998, in: Yearbook of Polish European Studies, Warsaw University Centre for Europe, Volume 2/1998, Warsaw 1998, S. 307

¹⁵⁰¹ Das Team besteht aus 28 sektorbezogenen Subteams sowie 5 horizontal arbeitenden Subteams an deren Spitze Vizeminister der wichtigsten politischen Bereiche sowie Vertreter zentraler Staatsämter stehen. Insgesamt hat man 33 (später auf 37 angewachsen) Subteams gebildet, die verschiedene Verhandlungsproblematiken und –bereiche behandeln, vgl.: ISGN, unter: www.negocjacje.gov.pl

September 1998

Als erste der Regierungen aller Beitrittskandidaten, gibt die Regierung RP am 01. September die ersten sieben Verhandlungspositionen an die österreichische Präsidentschaft ab.¹⁵⁰² Diese betreffen die Verhandlungsbereiche „Wissenschaft und Forschung“, „Bildung und Erziehung“, „Industriepolitik“, „Kleine und mittlere Unternehmen“, „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)“, „Telekommunikation und Informationstechnologien“ sowie „Kultur und audiovisuelle Politik“.

Oktober 1998

Der EU-Rat für Allgemeine Angelegenheiten beschließt am 04. Oktober, dass inhaltliche Beitrittsverhandlungen mit den Ländern der *Luxemburger Gruppe* am 10. November 1998 aufgenommen werden sollen.

Am 29. Oktober findet in Brüssel im Rahmen der Multilateralen Regierungskonferenz ein Treffen zwischen Vertretern der Luxemburger Gruppe auf der einen und Vertretern der EU-15 auf der anderen Seite statt. Dem Treffen präsidiert der Botschafter *Manfred Scheich*, Vertreter der österreichischen EU-Präsidentschaft. Die polnische Seite wird durch den Chef-Unterhändler Polens, *Jan Kułakowski*, vertreten.

Anlässlich des Treffens werden den Beitrittskandidaten die Antworten auf ihre im September 1998 abgegebenen sieben Verhandlungspositionen gegeben. Diese Antworten repräsentieren zugleich die Verhandlungspositionen der Gemeinschaft in jenen Bereichen. Im Falle Polens erklärt man die Verhandlungsbereiche „Bildung und Erziehung“, „Kleine und mittlere Unternehmen“ sowie „Wissenschaft und Forschung“ als „problemlos“ und schließt sie vorübergehend. Weiteren Klärungsbedarf erklärt man in den Bereichen „Kultur und audiovisuelle Politik“, „Telekommunikation und Informationstechnologien“, „Industriepolitik“ sowie „GASP“. Im Falle von GASP werden keine formalen Einwände gemeldet. In

¹⁵⁰² Die Abgabe von Verhandlungspositionen zu den 29 Verhandlungsbereichen geschieht in Anlehnung an die Ergebnisse der durchgeführten Rechtsüberprüfung (Screening) und stellt die *zweite Etappe* der Beitrittsverhandlungen dar. Die Verhandlungspositionen werden von der interministeriellen Arbeitsgruppe für Vorbereitung Beitrittsverhandlungen mit der EU ausgearbeitet und müssen, wie auch alle Änderungen der Verhandlungsstrategien, durch den Ministerrat RP formell angenommen werden. Die Verhandlungspositionen enthalten Vorschläge, wie und wann die in der Screening-Phase aufgedeckten Abweichungen beseitigt werden können sowie Anträge auf Sonderlösungen, wie Übergangsperioden oder Einführung bestimmter Klauseln im Beitrittsvertrag. Vgl. Ministerrat RP 2001, S. 59 sowie Kap 6.1.2 im Hauptteil dieser Arbeit.

Bezug auf die übrigen Bereiche, werden die von den EU-Mitgliedstaaten während der Ausarbeitung der jeweiligen Verhandlungspositionen angemeldeten Zweifel in Form von Fragen und Empfehlungen ausgedrückt.

November 1998

Am 04. November verabschiedet die Kommission die ersten regelmäßigen Berichte über die Fortschritte der Beitrittskandidaten auf dem Weg zum Beitritt in die EU. Im Falle Polens ist die Beurteilung allgemein gesehen positiv. Die Kommission macht aber auf die Notwendigkeit der *Kontinuation* und *Verstärkung* der Aktivitäten in den Bereichen Privatisierung und Restrukturierung von Unternehmen. Auch der Anpassungsprozess des polnischen Rechts an das EU-Recht müsse beschleunigt werden, was vor allem die Gesetzgebung in den Sektoren „Umweltschutz“, „Standardisierung“, „Zertifizierung“ und „Staatshilfe“ betreffe.

Am 05. November nimmt der Assoziationsrat RP/EU mehrere Beschlüsse an: Beschluss Nr. 2/98 zu Regeln und Bedingungen der Teilnahme polnischer kleiner und mittlerer Unternehmen in den EU-Programmen; Beschluss Nr. 3/98 zu den Regeln und Bedingungen der Teilnahme Polens in den EU-Programmen aus dem Bereich Kultur sowie Beschluss Nr. 4/98 zu den Regeln und Bedingungen der Teilnahme Polens in den EU-Programmen aus dem Bereich des Energiewirtschaft – SAVE II.

Am 10. November 1998 tagt zum fünften Mal der Assoziationsrat RP/EU. Am selben Tag, während der zweiten Sitzung der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU in Brüssel¹⁵⁰³, werden die Verhandlungsbereiche „Bildung und Erziehung“, „Kleine und mittlere Unternehmen“ sowie „Wissenschaft und Forschung“ als vorübergehend geschlossen bestätigt. Geöffnet werden dagegen Verhandlungen in den Bereichen „Industriepolitik“, „GASP“, „Telekommunikation und Informationstechnologien“ sowie „Kultur und audiovisuelle Politik“. Im Falle von „GASP“ hat die EU-Seite keine formalen Fragen und bestätigt, dass sie in Polen einen verlässlichen Partner für die Realisierung dieser Gemeinschaftspolitik sieht. Man betont allerdings gleichzeitig, dass die Schließung dieses Verhandlungsbereichs erst

¹⁵⁰³ Polen wird durch den Außenminister *Bronislaw Geremek* vertreten.

nach der Ratifizierung des *Amsterdamer Vertrages* möglich sein wird. Am 25-26. November 1998 findet das zehnte Treffen der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU statt.

Dezember 1998

Am 11. Dezember 1998 reicht die Regierung RP bei der österreichischen EU-Präsidentschaft weitere fünf Verhandlungspositionen Polens in den Bereichen „Statistik“, „Zollunion“, „Außenbeziehungen“, „Verbraucher und - Gesundheitsschutz“ sowie „Gesellschaftsrecht“ ein.

Das Jahr 1999

Januar 1999 – Der Euro wird zum Buchgeld¹⁵⁰⁴

Am 25. nimmt der Assoziationsrat RP/EU den Beschluss 1/99 an, der Änderungen im Protokoll Nr. 4 zum Europa-Abkommen einführt. Am gleichen Tag wird in Warschau das Europäische Informationszentrum (Centrum Informacji Europejskiej (CIE)) eröffnet.¹⁵⁰⁵

Am 29. Januar reicht Polen in Brüssel bei der deutschen EU-Präsidentschaft weitere drei Verhandlungspositionen in den Bereichen „Freier Warenverkehr“, „Wirtschafts- und Währungsunion“ sowie „Wettbewerbspolitik“ ein.

Februar 1999

Am 12. Februar reicht die Regierung RP der deutschen EU-Präsidentschaft die Verhandlungsposition Polens im Bereich „Fischerei“ ein.

März 1999

Der Europäische Rat von Berlin nimmt am 25. März offiziell das Dokument zur *Agenda 2000* an. Darin enthalten ist der EU-Finanzrahmen für die Jahre 2000-2006 sowie die Beschlüsse bezüglich der Reformen der GAP und der Strukturfonds. Ab dem Jahr 2002 werden Mittel für die Beitrittskandidaten (Vorbeitrittshilfen) und für neue EU-Mitglieder in Form von

¹⁵⁰⁴ Zu festen Wechselkursen gegenüber den nationalen Währungen für Verbraucher, Einzelhändler, Unternehmen und öffentliche Verwaltungen in 12 EU-Mitgliedstaaten (Euro-Gruppe)

¹⁵⁰⁵ Ausführlich zum CIE vgl. die Internetseite www.cie.gov.pl

Rücklagen gebildet und als gesonderter Posten aufgeführt. Es wird eine Verdreifachung des Hilfsbudgets ab dem Jahr 2000 beschlossen, und auf die neu geschaffenen Hilfsprogramme *ISPA* und *SAPARD* verteilt.

Vom 29.-31. März tagt die Gemeinsame Parlamentarische Kommission RP-EU zum elften Mal. Am 29. März 1999 verordnet der Europäische Rat die Einführung eines Systems der doppelten Kontrolle für die Ausfuhren bestimmter EGKS- Stahlerzeugnisse aus der Republik Polen in die Europäische Gemeinschaft für die Zeit vom 1. April bis zum 31. Dezember 1999.¹⁵⁰⁶

April 1999

Der Verordnung des Europäischen Rates folgend, beschließt der Assoziationsrat RP-EU am 01. April die Einführung eines Systems der doppelten Kontrolle für die Ausfuhren bestimmter EGKS-Stahlerzeugnisse aus der Republik Polen in die Europäische Gemeinschaft für die Zeit vom 1. April bis zum 31. Dezember 1999.¹⁵⁰⁷

Am 19. April findet die Tagung der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU¹⁵⁰⁸ statt. Während des Meetings zieht die polnische Seite das Postulat auf eine Übergangsperiode im Bereich „Telekommunikation und Informationstechnologien“ zurück. Trotz der Anträge der polnischen Seite kommt es nicht zur gewünschten Schließung der Verhandlungsbereiche „Kultur und audiovisuelle Politik“ sowie „GASP“. Man beschließt, die Verhandlungen im Bereich „Statistik“ vorübergehend zu schließen und die Beitrittsverhandlungen im Bereich „Verbraucher- und Gesundheitsschutz“ zu eröffnen. Am 28. April wird der Unterstaatssekretär in UKIE, *Pawel Samecki*, zum KIE-Sekretär ernannt. Am 29. April tagt das Assoziierungskomitee RP-EU zum siebten Mal.

¹⁵⁰⁶ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1093/1999 des Rates vom 30. März 1999 zur Einführung eines Systems der doppelten Kontrolle für die Ausfuhren bestimmter EGKS- Stahlerzeugnisse aus der Republik Polen in die Europäische Gemeinschaft für die Zeit vom 1. April bis zum 31. Dezember 1999. Im Internet herunterladbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html. Das System wurde durch die Verordnungen (EG) Nr. 570/2002 und (EG) Nr. 952/2003 bis zum EU-Beitritt Polens verlängert.

¹⁵⁰⁷ Vgl. Beschluss Nr. 2/1999 des Assoziationsrates des Europa- Abkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits vom 1. April 1999 zur Einführung eines Systems der doppelten Kontrolle für die Ausfuhren bestimmter EGKS-Stahlerzeugnisse aus der Republik Polen in die Europäische Gemeinschaft für die Zeit vom 1. April bis zum 31. Dezember 1999. Im Internet unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html

¹⁵⁰⁸ Dem Treffen präsidiert der Vertreter der deutschen EU-Präsidentschaft, Botschafter *Dietrich von Kyawa*. Die polnische Delegation wird durch den Hauptunterhändler *Jan Kutakowski* angeführt.

Mai 1999 – der Amsterdamer Vertrag tritt in Kraft

Am 01. Mai bestätigt der Ministerrat RP zwei durch UKIE vorbereiteten Programme: Programm zur Information der Öffentlichkeit (PIS) über die EU-Integration Polens sowie die zweite Version des Nationalen Programms zur Übernahme des *acquis*.

Am 19. Mai, anlässlich der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU werden Beitrittsverhandlungen in fünf Verhandlungsbereichen eröffnet: „Zollunion“, „Gesellschaftsrecht“, „Außenbeziehungen“, „Wettbewerbspolitik“ sowie „Fischerei“. Gleichzeitig werden die Negotiationen in den Bereichen „Statistik“, „Industriepolitik“, „Telekommunikation und Informationstechnologien“ sowie „Verbraucher- und Gesundheitsschutz“ vorübergehend geschlossen.

Am 27. Mai akzeptiert der Ministerrat RP den durch UKIE vorbereiteten Bericht über die Umsetzung des Nationalen Programms zur Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft für das Jahr 1998.

Am 31. Mai reicht der polnische Hauptunterhändler *Jan Kułakowski* in Brüssel der deutschen EU-Präsidentschaft (z.H. Botschafter *Dietrich von Kyawa*) weitere zwei Verhandlungspositionen für die Verhandlungsbereiche „Energie“ sowie „Sozialpolitik und Beschäftigung“ ein.

Juni 1999

Am 1. Juni übernimmt *Jacek Saryusz-Wolski* die Stelle des Hauptberaters des Ministerpräsidenten für Angelegenheiten der Europäischen Integration. Am 21. Juni werden anlässlich der dritten Sitzung der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU zwischen Polen und der EU in Luxemburg die Beitrittsverhandlungen im Bereich „Freier Warenverkehr“ eröffnet. Formal werden vorübergehend folgende Verhandlungsbereiche geschlossen: „Telekommunikation und Informationstechnologien“, „Industriepolitik“, „Verbraucher- und Gesundheitsschutz“ sowie „Statistik“. Zusätzlich äußert die polnische Seite, unter der Leitung des Außenministers *Bronislaw Geremek*, den Wunsch zur Schließung der Verhandlungsbereiche „GASP“, „Zollunion“, „Wirtschafts- und Währungsunion“ sowie „Außenbeziehungen“.

Juli 1999

Am 01. Juli findet das letzte vom *Screening*-Terminplan vorgesehene und der Rechtsüberprüfung gewidmete Treffen. Weitere drei Verhandlungspositionen Polens zu den Bereichen „Freier Dienstleistungsverkehr“, „Freier Kapitalverkehr“ sowie „Verkehrspolitik“ werden daraufhin am 15. Juli von der Regierung RP der finnischen EU-Präsidentschaft überreicht. Am 20. Juli wird das Budget für die Vorbeitrittshilfe unter die Beitrittskandidaten allokiert: Für Polen entfallen aus dem Strukturfonds ISPA Finanzhilfen in Höhe 312-385 Mio € und aus dem Landwirtschaftsprogramm SAPARD in Höhe von 168 Mio €. Zusammen mit den Finanzhilfen aus PHARE 2000 bedeutet das, dass die Mittel zur Vorbeitrittshilfe für Polen im Jahre 2000 über 900 Mio € betragen werden. Am 30. Juli überreicht Polen der finnischen EU-Präsidentschaft die Verhandlungsposition für den Bereich „Freizügigkeit“.

August 1999

Am 04. August nimmt der Assoziationsrat RP/EU die Entscheidung Nr. 4/99 an, worin die Regeln und die Bedingungen der Teilnahme Polens in den EU-Programmen in den Bereichen Forschung und Entwicklung für die Jahre 1998-2000 geregelt werden. Am 06. August reicht Polen die Verhandlungsposition für den Bereich „Haushalt und Finanzen“ ein.

September 1999¹⁵⁰⁹

Vor dem Hintergrund der stetigen Weiterentwicklung des rechtlichen Besitzstandes der EU nach 1998 (z.B. durch die Annahme der in der Agenda 2000 enthaltenen Beschlüsse) beginnen im September zusätzliche Screening-Sessionen der Rechtssysteme der Beitrittskandidaten.¹⁵¹⁰ Im Falle Polens werden am 13. und 22. September 1999 zwei zusätzliche Screening-Sessionen des polnischen Rechts im Bereich „Landwirtschaft“ und am 15. September eine Session im Bereich „Regionalpolitik und Koordination der

¹⁵⁰⁹ Das neue Team der Europäischen Kommission wird vom Europäischen Parlament bestätigt und beginnt seine fünfjährige Amtszeit. *Romano Prodi* wird zum Präsidenten der EC und der für die Erweiterung der Union verantwortliche Kommissar heißt *Günther Verheugen*. Zu den neuen Organisationsstrukturen der Kommission gehört künftig eine neue Generaldirektion, die sich ausschließlich mit der Erweiterung beschäftigt (DG ELAG). Die *GD Erweiterung* übernimmt somit alle Aufgaben, die bisher unter die DG IA, das Amt für technische Hilfe und Informationsaustausch (TAIEX) sowie das Task-Team für die Beitrittsverhandlungen aufgeteilt waren. Die Nomination zum Direktor der DG Erweiterung erhält *Eneko Landaburu Illaramendi*. Für den Verlauf der Verhandlungen mit Polen ist weiterhin *Francoise Gaudenzi-Aubier* verantwortlich.

¹⁵¹⁰ Neben dem offiziellen Zeitplan für das *Screening* hat die Kommission für die zusätzlichen Sessionen des *Screenings* einen Nebenzeitplan entwickelt.

Strukturinstrumente“ durchgeführt. Übereinstimmend mit der am 01. Januar 1999 angenommenen neuen Version des *acquis communautaire* findet das Screening in einer vereinfachten, meist schriftlicher Form.

Am 08. September findet im polnischen Parlament eine Debatte über die Integration Polens in die EU. Der Premier *Jerzy Buzek* appelliert in seiner Rede an das Parlament, seine Kommission und einzelne Abgeordnete, aus dem EU-Beitritt Polens ein großes nationales Ziel zu machen, dessen Erreichung von allen politischen und gesellschaftlichen Kräften vorangetrieben werden soll.

Am 30. September tagt die bilaterale Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU unter dem Vorsitz des Vertreters der finnischen EU-Präsidentschaft, des Botschafters *Antti Satuli*. Die polnische Seite wird durch den Hauptunterhändler *Jan Kułakowski* vertreten. Es werden die Beitrittsverhandlungen in den Bereichen „Wirtschafts- und Währungsunion“, „Freier Kapitalverkehr“ sowie „Sozialpolitik und Beschäftigung“ geführt. Jan Kułakowski äußert die Enttäuschung Polens über die Unmöglichkeit der Eröffnung des Verhandlungsbereichs „Energie“ und wiederholt im Namen der Regierung RP das Postulat auf Schließung von Verhandlungsbereichen, in denen die polnische Seite keine Verhandlungsprobleme mehr sieht: „GASP“, „Außenbeziehungen“ und „Zollunion“.

Oktober 1999

Am 08. und 22. Oktober übergibt Polen der finnischen EU-Präsidentschaft die Verhandlungspositionen in den Bereichen „Umwelt“, „Justiz und Inneres“ sowie „Steuern“. Am 11., 15. und 18. Oktober finden in Brüssel die noch ausstehenden Sessionen des Haupt-Screenings im Bereich „Landwirtschaft – Sanitär- und Futterbereich“.¹⁵¹¹

Am 13. Oktober publiziert die Kommission die jährlichen regelmäßigen Berichte über die Fortschritte der Beitrittskandidaten auf deren Weg zur EU-Mitgliedschaft für das Jahr 1999. Ähnlich wie im Bericht für das Jahr 1998, weist die Kommission darauf hin, dass der Anpassungsprozess des polnischen Rechts an den *acquis* zu langsam voranschreitet, dass Polen immer noch nicht entsprechend mit Korruption und Schmuggel fertig und dass die

¹⁵¹¹ Die Screening-Session am 05. November beendet die ursprünglich vorgesehene Durchsicht des polnischen Rechts im Hinblick auf seine Übereinstimmung mit dem *Acquis Communautaire*, Stand bis zum 31. März 1998

Restrukturierung der Kohle- und Hüttenindustrie kaum vorankommt. Es ist die Einsicht der Kommission, dass Polen die Prioritäten in den Bereichen Landwirtschaft und Umweltschutz rascher realisieren müsse und dass die Handlungen, die auf eine Stärkung der Administration gerichtet sind, verstärkt werden sollten. Dagegen weisen die makroökonomischen Indikatoren auf eine gute Position Polens unter den Beitrittskandidaten hin. Ferner sind Feststellungen zu lesen, wie *„Polen erfüllt die politischen Kriterien von Kopenhagen“*, *„Polen hat eine funktionierende Marktwirtschaft“* oder *„Mittelfristig dürfte Polen in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standzuhalten“*. Am 22. Oktober reicht die Regierung RP bei der finnischen EU-Präsidentschaft die polnische Verhandlungsposition für den Bereich „Steuern“ ein.

November 1999

Die bilaterale Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU am 12. November in Brüssel¹⁵¹² ist der Anlass zur Eröffnung zur temporären Schließung der Beitrittsverhandlungen im Bereich „Außenbeziehungen“. Gleichzeitig wurden Verhandlungen in den Bereichen „Transportpolitik“, „Dienstleistungsfreiheit“ sowie „Energie“ eröffnet. Die EU-Seite meldet zusätzlichen Informationsbedarf in den Bereichen „Transportpolitik“, „Dienstleistungsfreiheit“, „Energie“, „Freier Warenverkehr“, „Fischerei“ sowie „Wirtschafts- und Währungsunion“.

Am 22-23. November findet die 12. Sitzung der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU. Am 30. November reicht die polnische Regierung der finnischen EU-Präsidentschaft die polnische Verhandlungsposition für die Verhandlungsbereiche „Regionalpolitik und Koordinierung der Strukturinstrumente“ sowie „Haushalt und Finanzen“ ein.

Dezember 1999

Am 06. Dezember nimmt der Europäische Rat die zweite Version der Beitrittspartnerschaft an. Am 07. Dezember findet die sechste Sitzung des Assoziationsrates RP/EU statt. Die am gleichen Tag stattfindende vierte Session der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-

¹⁵¹² Den Vorsitz hatte der Vertreter der finnischen EU-Präsidentschaft, Botschafter *Antti Satuli*. Die polnische Delegation wurde von *Jan Kulakowski*, dem polnischen Hauptunterhändler, angeführt.

EU¹⁵¹³ bringt die formale Öffnung der Beitrittsverhandlungen in zwei Bereichen: „Umwelt“ und „Steuern“. Dagegen werden formal und vorübergehend die Verhandlungen im Bereich „Wirtschafts- und Währungsunion“ geschlossen.

Am 10-11. Dezember nimmt die polnische Delegation, unter der Führung von Premier *Jerzy Buzek* und Teilnahme des Außenministers *Bronislaw Geremek* sowie des Regierungsbevollmächtigten für die Beitrittsverhandlungen (Hauptunterhändler) *Jan Kulakowski*, an einem Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit ihren Amtskollegen aus den um die EU-Mitgliedschaft kandidierenden Länder teil. Das zweitägige Treffen wird anlässlich des Gipfels des Europäischen Rats in Helsinki organisiert.

Die Themen des Treffens bilden Fragen und Anliegen bezüglich der anstehenden und den institutionellen Reformen der EU gewidmeten internationalen Regierungskonferenz, der EU-Osterweiterung und der Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitiken. Während des historischen Gipfeltreffens beschließt der Rat, Verhandlungen mit den restlichen sechs Beitrittskandidaten zu eröffnen: Nach dem Gipfel von Helsinki werden somit Bulgarien, Litauen, Lettland, Malta, Rumänien und die Slowakei als die „Helsinki-Gruppe“ genannt.¹⁵¹⁴ Zusätzlich wird die Türkei als „potenzieller“ Kandidat bezeichnet, dem der Beginn der Beitrittsverhandlungen nach der Erfüllung der *Kopenhagener Beitrittskriterien* in Aussicht gestellt wird.

Am 16. Dezember 1999 übergibt *Jan Kulakowski* der finnischen Präsidentschaft die Verhandlungsposition Polens im Verhandlungsbereich „Landwirtschaft“. Es ist die letzte der 29 durch Polen übergebenen Verhandlungspositionen in dieser Etappe der Negotiationen, womit der Prozess der Abgabe der Verhandlungspositionen hiermit endet.

Am 30. Dezember 1999 beruft der polnische Ministerpräsident den *Nationalen Rat zur Europäischen Integration*. Das Organ setzt sich aus Vertretern von Organisationen aus den Bereichen Gesellschaft, Beruf, Bildung sowie Mitarbeitern von wissenschaftlichen und

¹⁵¹³ Die polnische Delegation wird vom Außenminister Polens *Bronislaw Geremek* angeführt.

¹⁵¹⁴ Der Beschluss des Rates, Verhandlungen mit den restlichen Beitrittskandidaten zu eröffnen, ändert die bisherige Verhandlungsstrategie der EU: Alle Beitrittskandidaten haben nach dem der Gipfel von Helsinki den gleichen Status erlangt, womit der Verhandlungs- und Erweiterungsprozess mit einer Regatta verglichen werden kann, in der jeder die gleiche Chance besitzt, als erster das Ziel zu erreichen.

meinungsbildenden Institutionen zusammen. Zu den Hauptaufgaben des Rates, des Beratungsorgans des Ministerpräsidenten, gehört u.a. die Überwachung und Erforschung der Meinung der polnischen Gesellschaft zum EU-Beitrittsprozess Polens sowie die Ausarbeitung und Durchführung von Handlungen zur Einwirkung auf die öffentliche Meinung, um eine konsensuale Verständigung in der Sache der EU-Integration in der Gesellschaft herzustellen.

Das Jahr 2000

Februar 2000

Am 14. Februar fängt die internationale Regierungskonferenz zur institutionellen Reform der Europäischen Union im Hinblick auf die Osterweiterung an. Am 15. Februar werden die Beitrittsverhandlungen mit der *Helsinki-Gruppe* offiziell eröffnet. Am 17. Februar nimmt der Assoziationsrat RP/EU den Beschluss Nr. 1/2000 an, in dem die Verlängerung des Systems der doppelten Prüfung (in Kraft getreten auf Basis des Beschlusses 2/99) vom Januar bis zum Dezember 2000 angewendet wird.

Am 18. Februar unternimmt der Sejm einen Beschluss zur Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft, in dem die Regierung zur Verstärkung der auf die Integration Polens mit der EU gerichteten Handlungen aufgerufen wird. In diesem Rahmen wird vor allem auf die Anpassung des polnischen Rechtssystems an das EU-Recht hingewiesen. Ferner verlangt der Sejm eine klarere Korrelierung der Kompetenzen und Verstärkung der Koordinationsfunktionen des KIE. Der Sejm empfiehlt die Vergabe einer dezidierten Priorisierung an die Anpassungsprozesse sowie die Vorstellung eines Gesamtplans der Gesetzgebungsinitiativen der Regierung zur Europäischen Integration Polens.

Am 29. Februar übergibt Polen der EU-Seite Berichterstattungen über die Umsetzung der Verpflichtungen, die in den Verhandlungspositionen jener Bereiche enthalten sind, in denen die Beitrittsverhandlungen vorübergehend geschlossen worden sind.¹⁵¹⁵

¹⁵¹⁵ Das sind folgende Verhandlungsbereiche: "Statistik", "Industriepolitik", "Kleine und Mittlere Unternehmen", "Bildung und Erziehung", "Wissenschaft und Forschung", "Verbraucher- und Gesundheitsschutz", "Telekommunikation und Informationstechnologien", "Außenbeziehungen", "Wirtschafts- und Währungsunion", "Gesellschaftsrecht" sowie "GASP"

März 2000

Am 17. März beruft der Ministerpräsident Polens ein intersektorales Team zur Schätzung und Vorbereitung einer Kosten-Nutzen-Aufstellung, die aus dem Integrationsprozess RP in die EU resultiert. Die Leitung dieser Aufgabe übernimmt das Wirtschaftsministerium.

Am 23.-24. März findet das Gipfeltreffen der EU in Lissabon statt. Anlässlich des Gipfels bezeichnet der Europäische Rat den europäischen Binnenmarkt als „Herzstück“ der Zehn-Jahres-Strategie zur Stärkung der Beschäftigung, der Wirtschaftsreform und des sozialen Zusammenhalts als Teil einer wissensorientierten Wirtschaft. Mit der Strategie wird der so genannte *Lissabon-Prozess* angelaufen.¹⁵¹⁶

Am 31. März übergibt Polen in Brüssel weitere Berichte über den Realisierungsstand der Verpflichtungen, die in den Verhandlungspositionen jener Bereiche enthalten sind, in denen die Beitrittsverhandlungen vorübergehend geschlossen worden sind.¹⁵¹⁷ Am 31. März fasst die Kommission des Senats zur Europäischen Integration den Beschluss zur Intensivierung der Arbeiten zur Anpassung des polnischen Rechts an das EU-Recht und zu seiner effektiven Implementierung.

April 2000

Der Ministerrat Polens nimmt am 04. April den vom UKIE vorbereiteten Bericht zur Umsetzung des Nationalen Programms zur Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft an.

Am 06. April werden anlässlich der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU¹⁵¹⁸ die Beitrittsverhandlungen in den Bereichen „Rechnungskontrolle“ sowie „Regionalpolitik und Koordinierung der Strukturinstrumente“ eröffnet. Temporär geschlossen werden die Verhandlungen im Bereich „GASP“. Man erreicht auch signifikante Fortschritte im Negotiationsbereich „Gesellschaftsrecht“ sowie „Sozialpolitik und Beschäftigung“. Polen hielt an seinem Postulat und unterstrich sein Ziel zur Schließung der Verhandlungen in den

¹⁵¹⁶ Die Strategie soll Europa bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ machen. In diesem Rahmen soll auch die Arbeitslosigkeit bekämpft werden.

¹⁵¹⁷ Das sind folgende Verhandlungsbereiche: „Wettbewerbspolitik“, „Zollunion“, „Kultur und audiovisuelle Politik“, „Freier Fluss von Kapital“, „Steuern“, „Sozialpolitik und Beschäftigung“, „Fischerei“, „Transportpolitik“, „Dienstleistungsfreiheit“ sowie „Freier Warenverkehr“.

¹⁵¹⁸ Die polnische Delegation wurde vom Hauptunterhändler Polens *Jan Kułakowski* angeführt. Der Konferenz präsierte der Vertreter der portugiesischen EU-Präsidentschaft, Botschafter *Vasco Valente*.

Bereichen „Rechnungskontrolle“ und „Zollunion“ innerhalb der portugiesischen Ratspräsidentschaft (erste Hälfte des Jahres 2000). Die EU-Seite deklarierte den Willen zur Öffnung der Beitrittsverhandlungen in den restlichen vier Bereichen „Landwirtschaft“, „Freier Personenverkehr“, „Justiz und Inneres“ sowie „Haushalt und Finanzen“ vor dem Ablauf der portugiesischen Ratspräsidentschaft.

Am 14. April wird *Jacek Saryusz-Wolski* zum Sekretär von KIE sowie zum Chef des UKIE nominiert. Am 26. April nimmt der Ministerrat RP das vom UKIE ausgearbeitete Projekt des novellierten Nationalen Programms zur Übernahme des *acquis* an.

Mai 2000

Das KIE fasst am 10. Mai den Beschluss Nr. 2/2000 zur verbindlichen Planung legislativer Handlungen im Rahmen der Vorbereitung Polens auf die EU-Mitgliedschaft, die bis zum Juni und September 2000 ausgeführt werden müssen, so dass die Aufnahme und Beurteilung des Anpassungsfortschritts Polens im regelmäßigen Bericht der Kommission für das 2000 möglich ist.

Am 26. Mai tagt zum achten Mal das Assoziierungskomitee RP-EU. Am gleichen Tag findet in Brüssel die bilaterale Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU¹⁵¹⁹ statt. Beitrittsverhandlungen in drei weiteren Bereichen, „Haushalt und Finanzen“, „Justiz und Inneres“ sowie „Freier Personenverkehr“, werden für eröffnet erklärt. Der Verhandlungsbereich „Freier Dienstleistungsverkehr“ ist ebenfalls Gegenstand der Gespräche. Die EU-Seite meldet zusätzlichen Informationsbedarf bezüglich der in den polnischen Verhandlungspositionen postulierten Übergangsperioden. Die polnische Seite gibt bekannt, dass die geforderten zusätzlichen Informationen über die offenen Verhandlungsbereiche sowie die Antwort auf die angepasste gemeinsame Verhandlungsposition der Union im Bereich „Freier Dienstleistungsverkehr“ zum nächstmöglichen Termin übergeben werden. Die polnische Delegation drückt ferner ihre Hoffnung aus, dass die durch Polen übergebenen zusätzlichen Informationen, eine verstärkte Wahrnehmung der Verhandlungsfortschritte in den Bereichen „Energie“ und „Freier Kapitalverkehr“ ermöglichen wird. Polen postuliert den Abschluss der Negotiationen in den Bereichen „Rechnungskontrolle“ und „Zollunion“.

¹⁵¹⁹ Polen wird durch den Hauptunterhändler *Jan Kułakowski* vertreten und die EU-Seite durch den Vertreter der EU-Präsidentschaft, Botschafter *Vasco Valente*, der dem Treffen präsidiert.

Juni 2000

Am 5-6. Juni trifft sich die Gemeinsame Parlamentarische Kommission RP-EU zum dreizehnten Mal. Am 14. Juni tagt in Luxemburg die fünfte bilaterale Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU¹⁵²⁰, während der Polen und die EU Beitrittsverhandlungen im Verhandlungsbereich „Landwirtschaft“, einem der schwierigsten Kapitel, einleiten. Somit endet der Prozess des Einleitens der Verhandlungen in allen 29 Bereichen. Vorübergehend geschlossen wird der Bereich „Rechnungskontrolle“. Man negotiiert auch in den Bereichen „Freier Warenverkehr“ und „Freier Dienstleistungsverkehr“ sowie „Gesellschaftsrecht“, Wettbewerbspolitik“, „Sozialpolitik und Beschäftigung“, „Haushalt und Finanzen“ und macht Fortschritte im Verhandlungsbereich „Freier Kapitalverkehr“. Darüber hinaus schlägt die polnische Seite für die zweite Jahreshälfte (französische EU-Ratspräsidentschaft) vor, die Beitrittsverhandlungen in den Bereichen „Zollunion“, „Freier Warenverkehr“, „Kultur und audiovisuelle Politik“, „Gesellschaftsrecht“, „Sozialpolitik und Beschäftigung“ sowie „Dienstleistungsfreiheit“ vorübergehend zu schließen.

Am 16. Juni wird *Cezary Banasiński* auf die Stelle des Unterstaatssekretärs im UKIE berufen und übernimmt die Verantwortung für die Europäische Legislation. Am 19-20. Juni bestätigen die EU-Staatschefs anlässlich des Europäischen Rates von Santa Maria de Feira die prioritäre Bedeutung des Erweiterungsprozesses der EU und betonen mit Zufriedenheit den merklichen Fortschritt, den man seit dem EU-Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 erreicht hat.

Juli 2000

Am 10. Juli unterschreiben die Präsidenten des Sejm und des Senats RP sowie der Ministerpräsident RP eine gemeinsame Deklaration - Dreifacheinigung zur Beschleunigung des Anpassungsprozesses des polnischen Rechts an das EU-Recht. Am 13. Juli wird im Sejm der *Sonderausschuss des Europäischen Rechts* etabliert. Die Gruppe von Vertretern aller bedeutenden parlamentarischen Gruppierungen unter der Leitung des Außenministers *Bronislaw Geremek* prüft Regierungsprojekte für normative Rechtsakte auf ihre Übereinstimmung mit dem EU-Recht. Die Vorgehensweise dieser Prüfung und der Umgang

¹⁵²⁰ Polen wird durch den Außenminister *Bronislaw Geremek* vertreten.

mit Regierungsprojekten wird am 24. Juli im Beschluss Nr. 3/ 2000 des KIE geregelt. Die Koordination und Verifikation der Übersetzung von Rechtsakten der EU wird am gleichen Tag im Beschluss Nr. 4/2000 geregelt.

Am 25. Juli nimmt der Ministerrat RP den im März 2000 in Auftrag gegebenen Bericht über die Kosten und den Nutzen, die aus dem Integrationsprozess RP in die EU resultieren, an.¹⁵²¹ Der Bericht wird vom Ministerrat an den Sejm weitergeleitet. Am 28. Juli entscheidet der Assoziationsrat RP/EU über die Regeln und Bedingungen der Teilnahme Polens an den Gemeinschaftsprogrammen im Bereich Bildung.¹⁵²²

August 2000

Am 28. Juli beruft der Senat RP eine *Sonderausschuss der Europäischen Gesetzgebung*, die die Aufgabe hat, Rechtsakte zu prüfen, deren Projekte die Angleichung des polnischen Rechts an das EU-Recht als Zielsetzung haben. Die Leitung der Kommission übernimmt *Wladyslaw Chrzanowski*.

September 2000

Am 19. September entscheidet der Assoziationsrat RP/EU über die Regeln und Bedingungen der Teilnahme Polens an dem Gemeinschaftsprogramm „Jugend“.¹⁵²³

Am 27. September, nach fast einjährigen Negotiationen, wird in Warschau eine Einigung über die Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten zwischen Polen und der EU erzielt. Auf Basis des Dokuments werden ca. 75% des Umsatzes, der mit landwirtschaftlichen Produkten gemacht wird, liberalisiert.¹⁵²⁴

¹⁵²¹ Dieser Bericht [Rada Ministrów: Raport w sprawie Korzyści i Kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unia Europejska, [Ministerrat RP: Bericht zu den Nutzen und Kosten der Integration Polens mit der EU], Warschau, 26. Juli 2000, [zitiert als: Ministerrat RP (2000)] wird in Kap. 7 des Hauptteils dieser Arbeit über die Auswirkungen der polnischen EU-Mitgliedschaft ausgewertet.

¹⁵²² Vgl. Beschluss Nr. 2/2000 des Assoziationsrates EU-Polen vom 28. Juli 2000 zur Annahme der Bedingungen und Voraussetzungen für die Teilnahme der Republik Polen an den Gemeinschaftsprogrammen in den Bereichen Berufsausbildung und allgemeine Bildung. Im Internet herunterladbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html

¹⁵²³ Vgl. Beschluss Nr. 3/2000 des Assoziationsrates EU- Polen vom 19. September 2000 zur Annahme der Bedingungen und Voraussetzungen für die Teilnahme der Republik Polen am gemeinschaftlichen Aktionsprogramm "Jugend". Im Internet herunterladbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html

¹⁵²⁴ Die Einigung wird auf Basis des Vorschlags der EC zur "Doppelten Null" geschlossen und tritt am 1 Januar 2001 in Kraft.

Oktober 2000

Am 05. Oktober trifft sich die bilaterale Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU¹⁵²⁵ und setzt die Beitrittsverhandlungen in den Bereichen „Steuern“, „Zollunion“ und Fischerei fort. Am 10. Oktober tagt der Assoziationsrat RP/EU zum siebten Mal.

November 2000

Es werden am 8. November die Regelmäßigen Berichte der Kommission über die Fortschritte der Beitrittskandidaten auf dem Weg der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft verabschiedet. In dem Bericht zu Polen wird lobend die Tatsache des Fortschritts bei der Anpassung der polnischen Gesetzgebung an das EU-Recht erwähnt. Die Kommission fordert Polen im Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft gleichzeitig auf, die Handlungen zum Aufbau nötiger Strukturen und zur Verstärkung der Institutionen zu intensivieren. Zum ersten Mal erkennt die Kommission Polen als ein Land an, das neben Ungarn und Estland eine funktionierende Marktwirtschaft und *kurzfristig*¹⁵²⁶ imstande sein wird, dem Wettbewerbsdruck des Binnenmarktes standzuhalten.¹⁵²⁷ Neben dem regelmäßigen Bericht publiziert die Europäische Kommission das Dokument mit dem Titel „*Enlargement Strategy Paper*“, das eine Art Fahrplan (auch *Road Map* genannt) für den weiteren Verlauf der Beitrittsverhandlungen mit allen Beitrittskandidaten für das erste und zweite Halbjahr 2001 sowie für das erste Halbjahr 2002 enthält.¹⁵²⁸

Am 14. November findet eine weitere Sitzung der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU unter dem Vorsitz der französischen EU-Präsidentschaft in der Person des Botschafters *Pierre Vimont* auf der einen und des polnischen Hauptunterhändlers *Jan Kulakowski* auf der anderen Seite statt. Man schließt vorübergehend die Verhandlungen im Bereich „Dienstleistungsfreiheit“, was für die polnische Seite insofern als Erfolg gewertet werden kann, als dass zum ersten Mal in den Beitrittsverhandlungen zwischen Polen und der EU ein Verhandlungsbereich geschlossen wird, in dem die Union polnische Postulate und

¹⁵²⁵ Die EU-Seite wird vom Vertreter der französischen EU-Ratspräsidentschaft, dem Botschafter *Pierre Vimont*, repräsentiert und die polnische Delegation vom Hauptunterhändler *Jan Kulakowski*

¹⁵²⁶ Im regelmäßigen EC-Bericht für das Jahr 1999 war noch von „*mittelfristig*“ die Rede

¹⁵²⁷ Der Bericht unterstreicht eine „ausreichende makroökonomische Stabilität“ und „imponierende Wachstumsrate“ (dritte nach Slowenien und Ungarn) bemängelt allerdings, dass es immer noch Anzeichen der „Instabilität“ in Form von Inflation und von Defizit des laufenden Staatshaushalts gibt.

¹⁵²⁸ Individuell für jeden Bewerberstaat ausgearbeitet, enthält das *Enlargement Strategy Paper* den genauen Plan zur Erlangung der EU-Mitgliedschaft bis Mitte 2002 und ein Sonderverfahren zur Verlegung der Besprechung von schwierigsten Verhandlungsproblemen auf einen späteren Termin („*Seat aside*“-Verfahren), so dass der Verhandlungsprozess nicht stecken bleibt.

Übergangsperioden akzeptiert. Darüber hinaus erzielt man Fortschritte in den Bereichen „Freier Warenverkehr“ sowie „Transportpolitik“. Die polnische Seite hat vorgeschlagen, die Verhandlungen in den Kapiteln „Zollunion“, „Freier Warenverkehr“ sowie „Kultur und audiovisuelle Politik“ zu schließen.

Am 20-21. November findet die 14. Tagung der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU. Am 29. November beschließt der KIE zwei Arbeitsgruppen einzuberufen. Die erste soll den Aufbau und die Gestaltung neuer Institutionen und administrativer Strukturen zur Umsetzung des *acquis communautaire* überwachen¹⁵²⁹ und das zweite Team soll für die polnische Position zum Beschluss des Assoziationsrates RP/EU bezüglich der Änderung des Art. 55 EA zuständig sein.¹⁵³⁰

Dezember 2000

Am 04. Dezember hat die bilaterale Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU in Brüssel ihre sechste Session.¹⁵³¹ Im Resultat des Treffens beschließt man, den Verhandlungsbereich „Kultur und audiovisuelle Politik“ vorübergehend zu schließen und bestätigt die temporäre Schließung des Kapitels „Dienstleistungsfreiheit“. Die Zahl der vorübergehend abgeschlossenen Verhandlungsbereiche steigt somit auf 13 von 29. Der Chef der polnischen Delegation drückt den Wunsch Polens aus, das Tempo der Beitrittsverhandlungen im Jahre 2001 deutlich zu steigern und unterstreicht, dass der 01. Januar 2003 ein immer noch reales Akzessionstermin bleibt. Gleichzeitig schlägt er vor, die Liste jener Verhandlungsbereiche auszubauen, in denen man während der schwedischen Ratspräsidentschaft die Negotiationen zu beenden gedenkt.¹⁵³²

Unmittelbar vor dem Beginn des Gipfeltreffens des Europäischen Rates in Nizza (07-11. Dezember) findet vom 7-9. Dezember ein Treffen von Staats- und Regierungschefs der EU-15 mit ihren Amtskollegen aus den im Rahmen der internationalen Regierungskonferenz

¹⁵²⁹ Vgl. Entscheidung Nr. 5/2000 des KIE

¹⁵³⁰ Vgl. Entscheidung Nr. 6/2000 des KIE

¹⁵³¹ Polen wird durch den Außenminister *Wladyslaw Bartoszewski* vertreten und die EU-Delegation wird durch den Außenminister Frankreichs *Hubert Vedrine* geleitet.

¹⁵³² Die Liste umfasst zu diesem Zeitpunkt die Bereiche „Sozialpolitik und Beschäftigung“, „Gesellschaftsrecht“, „Freizügigkeit“, „Freier Warenverkehr“, „Freier Kapitalverkehr“ und „Umwelt“. Die von Polen vorgeschlagene Erweiterung der Liste umfasst die Bereiche „Energie“, „Steuern“, „Transportpolitik“, „Wettbewerbspolitik“ und „Zollunion“.

assoziierten Beitrittsländern statt.¹⁵³³ Ziel des Treffens ist es, die Positionen der Kandidatenländer zu den wichtigsten Punkten auf der Agenda des anstehenden Gipfels kennen zu lernen. Hervorzuheben ist in diesem Rahmen die Verständigung der aktuellen und der zukünftigen Mitglieder über die Gestaltung der institutionellen Reform der EU.

Was die Haltung Polens diesbezüglich anbetrifft, so hatte die polnische Delegation klare Anweisungen von der Regierung RP: Bevollmächtigt vom Ministerpräsident RP, richtete der Sekretär des UKIE am 9. Dezember eine Erklärung an die Teilnehmer des Nizza-Gipfels, in der Polen seine Erwartung unterstreicht, dass bei der Ausgestaltung der Nizza-Beschlüsse der Grundsatz der Gleichbehandlung angewendet würde und zwar sowohl bezogen auf die aktuellen, als auch die zukünftigen EU-Mitglieder. Ferner ist in der Erklärung zu lesen, dass Polen im Hinblick auf seinen Status im Europäischen Rat erwartet, dass dieser identisch sein wird, wie der Spaniens.¹⁵³⁴

Die endgültige Textfassung des *Vertrages von Nizza* wird an den darauf folgenden Tagen des EU-Gipfels formuliert und angenommen. Die seit dem 14. Februar dauernde Internationale Regierungskonferenz 2000 wird somit beendet. Der Vertrag soll den Weg zur institutionellen Reform der EU öffnen und damit die nötige Voraussetzung für die Erweiterung um 12 neue Mitglieder schaffen.¹⁵³⁵ Man nimmt an, dass alle Mitgliedsländer den Vertrag, der in 2-3 Monaten unterschrieben werden soll, bis zum Ende 2002 ratifizieren werden.

Aus der Sicht Polens sind die im Vertrag von Nizza festgehaltenen Beschlüsse sehr vorteilhaft: Basierend auf dem Gleichbehandlungsgrundsatz von derzeitigen und künftigen EU-Mitgliedern, sieht der Vertrag für jedes EU-Land, also auch für Polen, das Recht zur Ernennung *eines* Mitglieds der Europäischen Kommission vor. Ähnlich wie Spanien, wird

¹⁵³³ Die polnische Delegation leitet der Ministerpräsident *Jerzy Buzek*, der vom Außenminister *Wladyslaw Bartoszewski*, dem Hauptunterhändler Polens *Jan Kulakowski* sowie dem Sekretär des UKIE *Jacek Saryusz-Wolski* begleitet wird.

¹⁵³⁴ nach der Anzahl der Stimmen urteilend

¹⁵³⁵ Damit wurde die vierte umfassende Änderung der EG-Gründungsverträge und die Änderung des Maastrichter Vertrages sowie des Protokolls über die Erweiterung der EU beschlossen. Der Vertrag von Nizza enthält u.a. Änderungen zu mehreren Bestimmungen über Organe (Zusammensetzung der Kommission, Gewichtung der Stimmen im Rat, Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, verstärkte Zusammenarbeit und Gerichtshof), darunter auch diejenigen, deren Erfüllung die EU-Erweiterung bedingt hat.

Polen auch über 27 von 345 Stimmen im Europäischen Rat verfügen und 50 von 732 Abgeordneten des Europäischen Parlaments entsenden. Die zugestandenen Rechte platzieren Polen unter den 6 größten EU-Mitgliedsländern.

Neben des Beschlusses der institutionellen Reform der EU nehmen die Staats- und Regierungschefs während des Nizza-Gipfels die Berichte der Kommission über die Fortschritte der Beitrittskandidaten auf ihrem Weg zur EU-Mitgliedschaft sowie die von der Kommission vorgestellte EU-Erweiterungsstrategie („*Enlargement Strategy Paper*“) an. Die Strategie, die auch „Road Map“ genannt wird, wurde individuell für jeden Bewerberstaat ausgearbeitet. Sie enthält den genauen Plan der Erlangung der EU-Mitgliedschaft bis Mitte 2002 und die Beschreibung des „Seat aside“-Verfahrens. Bei den Negotiationen der schwierigsten Verhandlungsprobleme sieht es gegebenenfalls die Verlegung der Besprechung solcher Kapitel auf einen späteren Termin, so dass der Verhandlungsprozess in seiner Gänze nicht stecken bleibt.

Am 23. Dezember beruft der Präsident RP das *Büro der Europäischen Integration*. Die neu geschaffene Institution gehört der Präsidentenkanzlei an und wird ab dem 1. Februar 2001 vom Unterstaatssekretär *Jan Truszczyński*, dem Ex-Botschafter der RP bei der Europäischen Union, geleitet.

Das Jahr 2001

Januar 2001

Zu Beginn der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft formuliert der Nationale Rat der Europäischen Integration RP (NRIE) am 10. Januar seine Position bezüglich der Fortsetzung der Integration Polens mit der EU. Darin wird die Überzeugung ausgedrückt, dass Polen bis zum 01. Januar 2003 die Bereitschaft zur EU-Mitgliedschaft erlangen wird. Der NRIE drückt auch seine Erwartung aus, dass die schwedische EU-Präsidentschaft dafür sorgen wird, dass die gemeinschaftlichen Verhandlungspositionen den Kandidatenländern termingerecht vorgestellt werden, was eine Bedingung zur Beendigung der Beitrittsverhandlungen innerhalb der geplanten Zeitperiode (laut der Road-Map der Kommission bis zum Ende 2002) ist.

Am 17. Januar beschließt der Assoziationsrat RP/EU, die Anwendung der doppelten Exportkontrolle einiger polnischer Stahlprodukte in die EU, auf das Jahr 2001 zu verlängern.¹⁵³⁶

Am 22. Januar wird Polen Mitglied der Akademie des Europäischen Rechts in Treviso und beginnt mit der dortigen Ausbildung polnischen (Führungskräfte-) Personals im Bereich EU-Recht.¹⁵³⁷

Februar 2001

Am 26. Februar wird der *Vertrag von Nizza* offiziell unterzeichnet. Man nimmt bei der Unterschrift an, dass die Ratifizierung des Vertrages bis zum Ende 2002 von allen EU-Mitgliedsländern abgeschlossen sein wird und dass die Union somit Anfang 2003 die institutionelle Reife für die Erweiterung erlangen wird.¹⁵³⁸

März 2001

Am 5-6. März findet in Warschau die fünfzehnte Sitzung der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU statt.

Am 28. März beschließt das KIE, den Minister für Landwirtschaft als Hauptsteuerungsorgan des EU-Vorbeitrittsprogramms (SAPARD) zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums in Polen einzusetzen.¹⁵³⁹

Auf der Tagung der bilateralen Regierungskonferenz in Brüssel am 29. März präsidieren von der Unionsseite der Vertreter der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft, Botschafter *Gunnar Lund*, und von der polnischen Seite der Hauptunterhändler Polens, *Jan Kutakowski*. Es werden vorübergehend die Verhandlungsbereiche „Freier Warenverkehr“ und „Zollunion“ geschlossen.

¹⁵³⁶ Vgl. Beschluss 1/2001 des Assoziationsrates RP/EU vom 17. Januar 2001

¹⁵³⁷ Den Vertrag über die Mitgliedschaft Polens in der Akademie wird von der polnischen Regierung, repräsentiert durch den UKIE-Sekretär *Jacek Saryusz-Wolski* und die Akademie des Europäischen Rechts in Treviso, repräsentiert durch den EU-Ratsvorsitzender *Jaques Santer*, unterschreiben.

¹⁵³⁸ Gegen den Vertrag hat sich allerdings in einem Referendum vom 07.06.2001 die Mehrheit der Iren ausgesprochen und das Referendum musste daraufhin zu einem späteren Termin wiederholt werden.

¹⁵³⁹ Vgl. Beschluss Nr. 3/2001 des KIE vom 28. März 2001. Ausführlich zu SAPARD siehe Kap. 5.10.2.3 dieser Arbeit.

April 2001

Am 20. April nimmt der Ministerrat RP den vom UKIE vorgestellten Bericht über die auf das Jahr 2000 bezogene Realisierung des Nationalen Programms zur Übernahme des *acquis* an.

Mai 2001

Am 7. Mai beschließt der Assoziationsrat RP/EU¹⁵⁴⁰ die fünfjährige Verlängerung des Zeitraums, in dem Polen als ein Gebiet im Sinne des Art. 87 Abs. 3a EGV gilt.¹⁵⁴¹ Jede durch die Regierung RP gewährte staatliche Hilfe muss unter Berücksichtigung dieser Tatsache eingeordnet und behandelt werden und somit als „mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar“ gelten. Am 23. Mai fasst der Assoziationsrat RP/EU den Beschluss Nr. 3/2001 über die Implementierung der durch das *Europa Abkommen* definierten Vorschriften zur Erteilung von Staatshilfen (*implementing rules*).¹⁵⁴² Am 09. Mai findet die neunte Sitzung des Assoziierungskomitees RP-EU in Warschau statt.

Juni 2001

Am 01. Juni findet in Brüssel eine weitere Sitzung der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU während der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft statt.¹⁵⁴³ Man einigt sich auf die vorübergehende Schließung der Beitrittsverhandlungen im Bereich „Sozialpolitik und Beschäftigung“. Während des Treffens übergibt die Unionsseite der polnischen Delegation die gemeinschaftliche Verhandlungsposition für den Bereich „Freizügigkeit“.

Am 06. Juni führt der Sejm eine Debatte zur Außenpolitik Polens durch. In diesem Rahmen werden auch die Europäische Politik sowie der Verlauf und Stand der Beitrittsverhandlungen mit der EU diskutiert.

¹⁵⁴⁰ Vgl. Beschluss Nr. 2/2001 des Assoziationsrates RP/EU vom 07. Mai 2001

¹⁵⁴¹ Der Art. 87 Abs. 3a erklärt Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

¹⁵⁴² Vgl. 2001/615/EG: Beschluss Nr. 3/2001 des Assoziationsrates EU- RP vom 23. Mai 2001 zur Annahme der Durchführungsbestimmungen nach Artikel 63 Absatz 3 des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits zu den Vorschriften über staatliche Beihilfen in Artikel 63 Absatz 1 Ziffer iii) und Absatz 2 des Europa-Abkommens und in Artikel 8 Absatz 1 Ziffer iii) und Absatz 2 des Protokolls Nr. 2 über EGKS-Erzeugnisse zum Europa-Abkommen. http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html

¹⁵⁴³ Den Vorsitz hatte Botschafter Schwedens bei der EU *Gunnar Lund* und der Hauptunterhändler Polens, *Jan Kułakowski*.

Am 11-12. Juni findet in Luxemburg die siebte Session der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU.¹⁵⁴⁴ Während des Treffens bestätigt man die vorübergehende Schließung des Verhandlungskapitels „Sozialpolitik und Beschäftigung“.

Am 12. Juni nimmt der Ministerrat RP das novellierte und vom UKIE ausgearbeitete Nationale Programm zur Übernahme des *acquis* an.

Anlässlich des EU-Gipfeltreffens in Göteborg am 15-16. Juni wird der in Nizza geschaffene Zeitplan für die Erweiterung¹⁵⁴⁵ bestätigt. Die Gemeinschaft bestätigt auch ihr Bestreben, die Beitrittsverhandlungen mit den am besten vorbereiteten Beitrittskandidaten bis Dezember 2002 zu beenden und formuliert in der Schlussakte des Gipfeltreffens das Ziel, die ersten Kandidatenländer in 2004 in die Gemeinschaft aufzunehmen, so dass diese bereits als Neumitglieder an den Parlamentswahlen 2004 teilnehmen können. Es wird unterstrichen, dass der Erweiterungsprozess der EU unumkehrbar ist, soweit die Fortschritte auf dem Weg zur Erfüllung der Beitrittskriterien mit gleich schnellem Tempo, wie bisher, fortgesetzt würden.

Juli 2001

Im Hinblick auf die Erweiterung der EU und die Regierungskonferenz 2004 fasst am 05. Juli die durch den Senat RP geschaffene Kommission für Angelegenheiten der Außenpolitik und Europäischer Integration einen Beschluss bezüglich der Rolle nationaler Parlamente in der europäischen Architektur.

Am 27. Juli findet die erste bilaterale Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU während der belgischen EU-Ratspräsidentschaft statt.¹⁵⁴⁶ Während der Konferenz wird der Verhandlungsbereich „Fischerei“ vorübergehend geschlossen.

August 2001

Am 22. August unterschreiben die Chefs der vier wichtigsten politischen Gruppierungen Polens den gemeinsamen Pakt für die EU-Integration Polens.

¹⁵⁴⁴ Die polnische Delegation wird vom Außenminister Polens *Wladyslaw Bartoszewski* angeführt. Der Unionsseite präsidiert die Außenministerin Schwedens *Anna Lindt*.

¹⁵⁴⁵ festgehalten im *Enlargement Strategy Paper*

¹⁵⁴⁶ Die Sitzung wird durch den belgischen Botschafter bei der EU, *Frans van Daele*, und von der polnischen Seite durch den Hauptunterhändler Polens *Jan Kutakowski* geleitet.

September 2001

Das KIE beruft am 19. September den parlamentarischen Sonderausschuss für Europarecht unter dem Vorsitz von *Bronislaw Gieremek*.¹⁵⁴⁷ Das Team soll das Gesetz projektieren, das den Zeitplan des endgültigen Inkrafttretens gesetzlicher Bestimmungen zur Angleichung des polnischen Rechts an das EU-Recht definiert.

Am 20. September richtet die Regierung RP an die Teilnehmer des EU-Sondergipfels in Brüssel eine Deklaration: Vor dem Hintergrund der schrecklichen Geschehnisse des 11. September und der daraus für ganz Europa erwachsenden Verantwortung, deklariert die polnische Regierung ihre Bereitschaft zur Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen und appelliert um die gleiche Bereitschaft seitens der Union, so dass ein Kompromiss auf dem schnellsten Wege erzielt werden kann.

Am 24. September definiert der Assoziationsrat RP/EU den Teilnahmebeitrag Polens für das Programm Sokrates II und Jugend in den Jahren 2001-2006.¹⁵⁴⁸

Oktober 2001

Am 18. Oktober treibt Polen seine Anstrengungen voran, schon vor der offiziellen EU-Mitgliedschaft zum gemeinsamen Markt für Industrieprodukte zu gehören. Es stellt an die Kommission den Antrag auf die Eröffnung von Gesprächen zum Protokoll des EA, über Konformitätsprüfung und Akzeptanz von Industrieprodukten (*Protocol to the Europe Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products – PECA*). Die Koordination dieser Verhandlungen wird dem Wirtschaftsministerium anvertraut.

Die neue Regierung von Leszek Miller wird am 19. Oktober vereidigt. *Włodzimierz Cimosiewicz* wird Außenminister.

Am 23. Oktober löst der Sejm die Kommissionen des Europäischen Rechts und der Europäischen Integration auf und setzt in ihre Stelle eine neue 46 Personen starke Kommission ein, die über die Kompetenzen beider aufgelöster Kommissionen verfügt. Der

¹⁵⁴⁷ Vgl. Beschluss Nr. 6/2001 des KIE

¹⁵⁴⁸ 2002/126/EG: Beschluss Nr. 4/2001 des Assoziationsrates EU-RP vom 24. September 2001 zur Festlegung des finanziellen Beitrags Polens zur Teilnahme an den Programmen Sokrates II und "Jugend" in den Jahren 2001 bis 2006. Im Internet unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html

Name des neuen Teams lautet „*Europäische Kommission*“, ihren Vorsitz übernimmt der Sejm- Abgeordnete *Józef Oleksy*. Am gleichen Tag wird auch die Stelle des Hauptunterhändler Polens bei den Beitrittsverhandlungen neu besetzt. Der neue Unterhändler Polens heißt *Jan Trzuszczynski*, der damit *Jan Kułakowski* ersetzt.

Am 25. Oktober nimmt Polen die Teilnahmebedingungen des EU-Programms *Kultur 2000* ab dem 01. Januar 2001 an. Der Assoziationsrat RP/EU fasst hierzu den Beschluss Nr. 6/2000.¹⁵⁴⁹

Am 26. Oktober findet in Brüssel die Sitzung der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU statt.¹⁵⁵⁰ Die Verhandlungen im Bereich „Umwelt“ werden vorübergehend geschlossen. Am gleichen Tag beruft der Senat eine 16-köpfige Spezialkommission für Außenbeziehungen und für Europäische Integration. Zur Vorsitzenden wird Senator *Genowefa Grabowska* gewählt.

November 2001

Ab dem 02. November bekleidet *Danuta Hübner* folgende Ämter: Sekretär des KIE, Staatssekretär im Außenministerium für Angelegenheiten der Europäischen Integration¹⁵⁵¹ sowie Chef des UKIE, womit sie *Jacek Saryusz-Wolski* auf dieser Stellung ablöst.

Am 13. November 2001 verabschiedet die Kommission die vierte Ausgabe der Regelmäßigen Berichte über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum EU-Beitritt.¹⁵⁵² In dem Bericht über Polen werden die Fortschritte im allgemeinen positiv beurteilt, indem die Kontinuation der Umsetzung der Kopenhager Kriterien festgestellt und eine funktionierende Marktwirtschaft sowie Fortschritte bei der Anpassung des polnischen Rechts an das EU-Recht gelobt werden.

¹⁵⁴⁹ Vgl. 2002/136/EG: Beschluss Nr. 6/2001 des Assoziationsrates EU- Polen vom 25. Oktober 2001 zur Annahme der Voraussetzungen und Bedingungen für die Teilnahme der Republik Polen am Programm "Kultur 2000". Im Internet downloadbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html

¹⁵⁵⁰ Während der belgischen Eu-Ratspräsidentschaft ist es die zweite bilaterale Regierungskonferenz. Die Unionsseite repräsentiert der Botschafter des Königreichs Belgien bei der EU Frans van Daele und die polnische Seite führt der neue Unterhändler Polens Jan Trzuszczynski, der vom ehemaligen Hauptunterhändler, Botschafter Jan Kułakowski begleitet wird.

¹⁵⁵¹ Ministerialamt für Europäische Angelegenheiten

¹⁵⁵² Der Bericht ist auf der Internetseite der Kommission, unter:

http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/pl_de.pdf, downloadbar

Folglich dürfte Polen *in absehbarer Zeit* imstande sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften standzuhalten. In dem Bericht werden Polen ferner deutliche Chancen zugesprochen, die Beitrittsverhandlungen bis zum Ende 2002 zu beenden und der EU in 2004 beizutreten. Neben dem Lob findet sich auch Kritik an der Vorbereitung Polens. Konkret mahnt die Kommission die Intensivierung der Wirtschaftsreformen und die Steigerung der Effektivität der polnischen Administration an, so dass die angepassten Gesetze effizienter umgesetzt werden können. Eine der größten Schwächen, auf die der Bericht hinweist, ist der noch nicht reformierte Landwirtschaftssektor, der somit nicht ausreichend vorbereitet ist, um an der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU teilzunehmen.¹⁵⁵³ Gleichzeitig wird allerdings ein gewisser Fortschritt in der Verabschiedung von anpassenden Verordnungen im Agrarsektor erkannt.¹⁵⁵⁴

In dem gleichzeitig publizierten Dokument „Die Erweiterung erfolgreich gestalten“¹⁵⁵⁵ stellt die Kommission der EU das Ziel vor Augen, noch innerhalb der dänischen Präsidentschaft (bis Ende 2002) die Schließung der Beitrittsverhandlungen allen Kandidatenländern anzustreben und vorzubereiten, die die Beitrittskriterien erfüllen werden. Danach wären diese Staaten bereit, gemäß dem vom Europäischen Parlament und dem Rat festgelegten Ziel, im 2004 EU-Mitglied zu werden.¹⁵⁵⁶

Am 14. November findet die erste Sitzung des KIE in der neuen Besetzung statt. Das Komitee nimmt die *Europäische Strategie der Regierung RP* an und empfiehlt dem Ministerrat, die Verhandlungspositionen in den Bereichen „Freier Personenverkehr“ und „Freier Fluss von Kapital“ zu ändern und anzupassen.

Am 15. November 2001 nimmt der Ministerrat RP die *Europäische Strategie der Regierung RP* an. Die Strategie definiert den EU-Beitritt Polens im Jahre 2004 als das aktuell wichtigste politische Ziel des Landes. Die Regierung kündigt an, dass sie mit aller Kraft sicherstellen

¹⁵⁵³ Es wird beispielsweise die Verspätung in der Verteilungsplanung für die der polnischen Landwirtschaft in der Zukunft zustehenden gemeinschaftlichen Dotierungen bemängelt.

¹⁵⁵⁴ Hier ist vor allem die neue Veterinärverordnung gemeint.

¹⁵⁵⁵ „*Making a succes of enlargement*“, Vgl. EU-Internet-Adresse:
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy.de.pdf>.

¹⁵⁵⁶ In dem Dokument heißt es weiter: „*Entsprechend dem Fahrplan für die erste Hälfte 2002 wird die Union Gemeinsame Standpunkte im Hinblick auf den vorläufigen Abschluss der letzten Gruppe von Kapiteln festlegen: Landwirtschaft, Regionalpolitik, Finanz- und Haushaltsbestimmungen, Institutionen und „Sonstiges“*“. „*Mit dem Vorarbeiten für den Beitrittsvertrag dürfte im ersten Halbjahr 2002 im Rat und auf den Beitrittskonferenzen begonnen werden.*“

wird, dass Polen auf die Mitgliedschaft gut vorbereitet ist und somit erfolgreich an der Entwicklung und Entfaltung der Union mitwirken kann. Dabei soll Polen vom ersten Tag der Mitgliedschaft an, eine aus seiner geopolitischen Lage und aus seiner Bedeutung in Mitteleuropa resultierende Rolle spielen. Die Regierung wird die Beitrittsverhandlungen bis zum Ende 2002 beenden, so dass der Beitritt in 2004 möglich ist. Eine breite Beteiligung der Gesellschaft wird in dem Prozess des Beitritts von der Regierung sichergestellt werden. Die Regierung wird die Positionen Polens bezüglich aller Angelegenheiten, die die Zukunft und die Gemeinsamen Politiken der Union betreffen, vorbereiten. Am gleichen Tage hält der Premier RP *Leszek Miller* im ersten Programm des polnischen Fernsehens eine Ansprache an das Volk und stellt der polnischen Bevölkerung die Verhandlungsstrategie seiner Regierung vor.

Am 20. November 2001 tagt zum achten Mal der Assoziationsrat RP/EU in Brüssel.

Am 28. November 2001 findet die dritte Sitzung der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU während der belgischen Präsidentschaft statt.¹⁵⁵⁷ Während der Konferenz wird der Verhandlungsbereich „Gesellschaftsrecht“ vorübergehend geschlossen. Auf die Bitte Polens hin, werden die Verhandlungen in dem Bereich „Freier Warenverkehr“ eröffnet und wieder geschlossen. Außerdem werden Verhandlungsfortschritte in den Bereichen „Justiz und Inneres“ sowie „Wettbewerbsrecht“ gemacht.

Am 29. November findet im Sejm eine Debatte zum Thema Beitrittsverhandlungen statt. Der polnische Außenminister *Włodzimierz Cimosiewicz* informiert die Abgeordneten über die Änderung und Anpassung der polnischen Verhandlungsposition in den Verhandlungsbereichen „Freizügigkeit“ und „Freier Kapitalverkehr“.

Dezember 2001

Am 3-4. Dezember findet die sechzehnte Sitzung der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU in Brüssel statt. Im Rang des Unterstaatssekretärs im Außenministerium RP wird *Jan Truszczyński* am 5. Dezember zum Regierungsbevollmächtigten für die Beitrittsverhandlungen Polens um die EU-Mitgliedschaft ernannt.

¹⁵⁵⁷ Die polnische Delegation führte der Hauptunterhändler Polens, Minister *Jan Truszczyński*, an und der EU-Seite präsierte der Botschafter des Königreichs Belgien bei der EU, *Frans van Daele*.

Am 11. Dezember nimmt der Ministerrat RP die Verordnung zur Ernennung des Regierungsbevollmächtigten für Europäische Information an. Der Bevollmächtigte wird im Rang des Unterstaatssekretärs in der Kanzlei des Ministerpräsidenten situiert. Der Ministerrat formuliert eine Erklärung zum anstehenden Gipfeltreffen in Lissabon, in dem die Beschlüsse aus dem EC-Dokument „*Making a success of enlargement*“ begrüßt werden und die Erwartung ausgedrückt wird, dass diese durch den Rat von Lissabon bestätigt würden. Ferner wird darin die Einladung Polens zur Teilnahme am Europäischen Reformkonvent wird darin mit großer Zufriedenheit aufgenommen.

Am 12. Dezember findet die VIII Session der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU auf Ministerialebene statt.¹⁵⁵⁸ Während des Treffens fasst man zusammen und bewertet die in der belgischen Präsidentschaft abgehaltenen Beitrittsverhandlungen mit Polen. Die Konferenz bestätigt, dass die Verhandlungsbereiche „Energie“, „Umwelt“ sowie „Gesellschaftsrecht“ keiner weiteren Gespräche bedürfen. Man bestätigt ferner die Wiedereröffnung und gleichzeitig die vorübergehende Wiederschließung des Kapitels „Freier Warenverkehr“.

Am 14-15. findet das Gipfeltreffen in Lissabon statt. Der Europäische Rat bestätigt seine Entschlossenheit, die Beitrittsverhandlungen mit den für die Mitgliedschaft vorbereiteten Ländern bis zum Ende 2002 abzuschließen und diese Länder an den EU-Parlamentswahlen teilnehmen zu lassen. In dem Schlussdokument zum Gipfeltreffen findet sich eine Liste von 10 Ländern – darin Polen –, deren die Chance eingeräumt wird, in 2004 die EU-Mitgliedschaft erlangen zu können.¹⁵⁵⁹

Die Staats- und Regierungschefs formulieren ferner die *Laeken-Deklaration* zur Zukunft der EU. In diesem Rahmen wird beschlossen, den EU-Reformkonvent einzuberufen, der die Debatte über die Zukunft der EU bei der Vorbereitung auf die Regierungskonferenz 2004 führen wird.¹⁵⁶⁰ Zum Vorsitzenden des Konvents wird *Valéry Giscard D'Estaing* ernannt.

¹⁵⁵⁸ Der Sitzung präsidiert seitens der EU die Staatssekretärin für Europäische Angelegenheiten im belgischen Außenministerium, *Annemie Neyts*. Den Vorsitz in der polnischen Delegation hat Staatssekretärin im Außenministerium RP, *Danuta Hübner*.

¹⁵⁵⁹ Der Europäische Rat stimmte der Kommission zu, dass wenn das aktuelle Tempo der Beitrittsverhandlungen und Reformen in den kandidierenden Ländern fortgesetzt würde, könnten Zypern, Tschechien, Estland, Litauen, Lettland, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien sowie Ungarn für den EU-Beitritt rechtzeitig vorbereitet sein.

¹⁵⁶⁰ Der Konvent soll einen neuen EU-Vertragsentwurf vorlegen, der die erste gemeinsame Verfassung werden könnte.

Sowohl die Länder der EU-15, als auch die Beitrittskandidaten, haben das Recht, jeweils drei offizielle Konvent-Teilnehmer (einen Regierungsvertreter und zwei Parlamentsvertreter) sowie drei Vertreter der offiziellen Konvent-Teilnehmer zum Konvent zu delegieren. Als Regierungsvertreter wählt Polen die Staatssekretärin *Danuta Hübner* und ihren Vertreter *Prof. Janusz Truszczyński*, als Vertreter des Sejm den Vorsitzenden der Europäischen Kommission im Sejm, *Josef Oleksy*, SLD, (Vertreterin *Marta Fogler*, PO) und als Vertreter des Senats RP den Mitglied des Senats *Edmund Wittbrodt*, Senat 2000, (Vertreterin Senatorin *Genowefa Grabowska*, SLD).

Am 20. Dezember unterschreiben Polen und die EU ein Protokoll zum *Europa Abkommen*, das den Handelsteil des EA anpasst. Das Wesen der Anpassung ist die Berücksichtigung des EU-Beitritts Österreichs, Finnlands und Schwedens sowie die Ergebnisse der Agrarverhandlungen im Rahmen der GATT Uruguay-Runde. Am gleichen Tag wird von der Ministerin für Europäische Angelegenheiten *Danuta Hübner* und dem Botschafter der Kommission in Polen, *Bruno Dethomas*, ein Finanz-Memorandum für das PHARE-Programm im Jahr 2001 unterschrieben.

Am 21. Dezember findet die letzte bilaterale Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU während der belgischen Präsidentschaft statt.¹⁵⁶¹ Man schließt vorübergehend die Verhandlungen im Bereich „Freizügigkeit“.

Das Jahr 2002

Januar 2002¹⁵⁶²

Die spanische EU-Ratspräsidentschaft beginnt.

Am 09. Januar nimmt das KIE das durch den KIE-Sekretär vorbereitete Dokument „Die Verhandlungsstrategie der Regierung RP während der spanischen Präsidentschaft“ an und empfiehlt dessen Annahme durch den Ministerrat RP.

¹⁵⁶¹ Polen wird durch den Hauptunterhändler, Minister *Jan Truszczyński*, vertreten und die EU vom Botschafter des Königreichs Belgien bei der EU, *Frans van Daele*.

¹⁵⁶² Euro-Banknoten und -Münzen werden in Umlauf gegeben. Nach einer Phase des Parallelumlaufs werden die bisherigen nationalen Banknoten und Münzen endgültig spätestens am 28.02.2002 aus dem Verkehr gezogen. Polen soll in 2-3 Jahren nach seinem EU-Beitritt fit sein, der Euro-Gruppe beizutreten.

Am 30. Januar publiziert die Europäische Kommission die vorgeschlagenen Finanzrahmen für die Erweiterung in den Jahren 2004-2006 („Informationsvermerk Gemeinsamer Finanzrahmen 2004-2006 für die Beitrittsverhandlungen“)¹⁵⁶³ sowie ein Diskussionspapier zur Landwirtschaft im Hinblick auf die Erweiterung („Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP“).¹⁵⁶⁴ Die veröffentlichten Dokumente sollen der EU zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Verhandlungsposition in den Verhandlungsbereichen „Landwirtschaft“, „Regionalpolitik und Koordination der Strukturinstrumente“ sowie „Haushalt und Finanzen“ dienen.

Am 30. Januar nimmt die Regierung RP Stellung zu den von der Kommission veröffentlichten Finanzrahmen für die Erweiterung im Bereich Agrarsektor. Die polnische Regierung betont, dass man mit den Vorschlägen der Kommission nicht zufrieden ist und diese als einleitend und nicht definitiv ansieht. Die Regierung unterstrich, dass es für den polnischen Agrarsektor vor allem darum geht, den Marktteilnehmern und darunter vor allem den landwirtschaftlichen Betrieben, die gleichen Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt der Union zu sichern, wie es in den Agrarsektoren anderer Mitgliedsländer der Fall ist. Die Regierung begrüßt vor diesem Hintergrund den Vorschlag, die GAP-Instrumente zu flexibilisieren und sie der Situation im jeweiligen Agrarsektor der Kandidatenländer anzupassen.

Februar 2002

Am 01. Februar wird *Slawomir Wiatr* Regierungsbevollmächtigter RP für Europäische Information, im Rang des Unterstaatssekretärs.

¹⁵⁶³ „*Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations*“. Darin wird den bisherigen Mitgliedsländern vorgeschlagen, im Unionshaushalt der Jahre 2004-2006 über 40 Milliarden € für die 10 neuen Mitglieder zu veranschlagen. Es wird nicht genau angegeben, wie die Verteilung pro Neumitglied gestaltet werden wird. Es ist jedoch der Meinung der EC-Experten nach anzunehmen, dass auf Polen etwa die Hälfte (20 Mrd. €) entfallen werden. Die endgültige Offerte muss noch von den Mitgliedsländern diskutiert werden und ihre Formulierung wird nicht früher, als bis zur Jahreshälfte erwartet. Vgl. EU-Internet-Adresse: http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/financialpackage/sec2002-102_de.pdf, sowie Polska Agencja Prasowa (PAP) [Polnische Presseagentur] unter www.europap.com.pl

¹⁵⁶⁴ „*Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP*“. Das Dokument stellt EU-Konzepte zu folgenden Aufgaben vor: Sukzessive Einführung von Direktzahlungen an Landwirte zwischen 2004-2013; Höhe von Produktionsquoten für die Bewerberländer nach deren EU-Beitritt im Jahre 2004. Es tangiert auch die aufgestockten Fördermittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in den neuen Mitgliedstaaten.

Am 11. Februar wird der *Nationale Rat Europäischer Integration* offiziell vom Ministerpräsident RP *Leszek Miller* geschaffen.¹⁵⁶⁵ Es ist ein Organ zur Meinungsbildung und Informationsbeschaffung in der Kanzlei des Premiers. Zu Mitgliedern des Rats werden 60 Persönlichkeiten aus politischen, gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Kreisen berufen.

Am 12. Februar verfasst die *Europäische Kommission* des Sejm RP die Beurteilung Nr. 6 über die Position der Kommission zu den finanziellen Aspekten des Erweiterungsprozesses in den Jahren 2004-2006 an und leitet diese an den Ministerrat RP weiter.

Am 15. Februar verfassen die Ministerpräsidenten der Visegrád-Länder eine gemeinsame Erklärung, in der ein einheitlicher Finanzrahmen für die Beitrittsverhandlungen gefordert wird.

Unter der Schirmherrschaft des Präsidenten RP *Aleksander Kwasniewski* und des Ministerpräsidenten *Leszek Miller* findet am 18. Februar in Warschau das Inaugurationstreffen des Forums „*Gemeinsam über die Zukunft Europas*“ statt. Das Forum hat einen nationalen Charakter und dient als offene Austauschebene für Meinungen und Vorschläge zu den Positionen Polens in den wichtigsten Fragen der Europäischen Integration. Die Treffen des Forums in 2002 sind für Gdańsk, Częstochowa, Poznań, Wrocław, Siedlce und Krakau geplant.

Am 22. Februar nimmt das KIE den Bericht über die Realisierung des Nationalen Programms zur Übernahme des *acquis* (NPPC) für das Jahr 2001 an. Der Bericht wurde vom UKIE ausgearbeitet.

Am 28. Februar findet die Eröffnungssitzung des EU-Konvents zur Zukunft der Europäischen Union in Brüssel mit polnischer Beteiligung statt. Am gleichen Tag beschließt der Assoziationsrat RP/EU die Annahme der Regeln und Bedingungen für die Teilnahme Polens an den Gemeinschaftsprogrammen.¹⁵⁶⁶

¹⁵⁶⁵ Vgl. Anordnung Nr. 20/2002 des Ministerpräsidenten

¹⁵⁶⁶ Vgl. 2002/258/EG: Beschluss Nr. 1/2002 des Assoziationsrates EU-Polen vom 28. Februar 2002 zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Teilnahme Polens an den Programmen der Gemeinschaft. Im Internet downloadbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_11401030.html

März 2002

Am 01. März wird vom Ministerrat RP das Projekt zur Änderung der polnischen Verhandlungsposition im Bereich „Freier Kapitalverkehr“ angenommen.

Am 07. März beschließt der Assoziationsrat RP/EU die Verlängerung des mit dem Beschluss 2/1999 eingeführten Systems der Doppelten Exportkontrolle mancher polnischer Stahlprodukte aus dem EWWIS-Vertrag auf das Jahr 2002.¹⁵⁶⁷

Am 12. März nimmt der Ministerrat die Modifizierung der Verhandlungsposition RP im Bereich „Transportpolitik“

Am 15. und 16. März findet mit Beteiligung der Kandidatenländer das Gipfeltreffen von Barcelona statt. Der Europäische Rat bestätigt erneut die *Lissabon-Strategie*, Europa bis 2010 „zum wettbewerbsfähigen und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ zu machen und fasst mehrere Beschlüsse zur Beschleunigung des *Lissabon-Prozesses*. Der Premier Polens, *Leszek Miller*, drückt in seiner Rede anlässlich des Gipfels Polens Bestätigung und Unterstützung des ambitionierten Modernisierungsprogramms für die EU-Wirtschaft. Er macht allerdings gleichzeitig deutlich, dass Polen Schwierigkeiten haben wird dem für die Umsetzung des Programms vorgesehenen Tempo Schritt zu halten.

Am 21. März findet die bilaterale Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU statt.¹⁵⁶⁸ Während der 17. Session schließt man vorübergehend die Beitrittsverhandlungen in den Bereichen „Steuern“ und „Freier Kapitalverkehr“.

Am 26. März nimmt der Ministerrat RP den Entwurf für den *Nationalen Entwicklungsplan 2004-2006* an, in dem Ziele und Prioritäten bei der Entwicklung des Landes definiert werden.

April 2002

Am 10. April nimmt das KIE den vom UKIE ausgearbeiteten Bericht zu den institutionellen Anpassungen an die Erfordernisse der Mitgliedschaft in der EU an. Am 11. April findet die Inaugurationssitzung des vom Ministerpräsidenten RP am 11. Februar geschaffenen Nationalen Rats Europäischer Integration statt.

¹⁵⁶⁷ Vgl. Beschluss Nr. 2/ 2002 des Assoziationsrates RP/EU

¹⁵⁶⁸ Den Delegationen standen der Hauptunterhändler Polens Minister *Jan Truszczyński* und der ständige Vertreter Dänemarks bei der EU, Botschafter *Poul Skytte Christoffersen*, vor.

Am 16. April nimmt der Ministerrat auf Antrag des Sekretärs des KIE den Aktionsplan zur Verstärkung und Effektivitätssteigerung polnischer Administration und Gerichtsbarkeit an.

Am 18-19. April findet die XVII Sitzung der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU in Warschau statt.

Am 22. April findet in Brüssel die 18. Session der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU statt.¹⁵⁶⁹ Während der Sitzung werden die Negotiationen im Verhandlungsbereich „Institutionen“ beendet. Die Unionsseite stellt die gemeinschaftliche Verhandlungsposition im Bereich „Haushalt und Finanzen“ vor.

Mai 2002

Am 22. Mai geben die Außenminister Zyperns, Estlands, Litauens, Lettlands, Maltas, Polens, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Sloweniens und Ungarns eine gemeinsame Erklärung zur Endphase der Beitrittsverhandlungen und zu den Perspektiven der Erweiterung der EU ab.

Am 29. Mai tagt das Assoziierungskomitee RP-EU in Brüssel zum zehnten Mal. Vom 31. Mai bis zum 02. Juni findet eine Ministerialkonferenz zwischen der EU und den Beitrittsländern statt. Themen sind die neue WTO-Verhandlungsrunde und die Handelspolitik zwischen der EU und den Kandidatenländern.

Juni 2002

Am 04. Juni modifiziert der Ministerrat die Verhandlungsposition Polens in den Bereichen „Transportpolitik“ und „Fischerei“.

Am 05. Juni veröffentlicht die Europäische Kommission Informationsdokumente zu den Handlungsplänen der Beitrittskandidaten im Bereich administrativer und gesetzgeberischer Effektivitätsstärkung und zur Überwachung der Umsetzung von Verpflichtungen, die die Kandidatenländer im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangen sind

¹⁵⁶⁹ Die Delegationen werden vom Hauptunterhändler Polens Minister *Jan Trzuszczynski* und vom Botschafter Spaniens bei der EU, *Francisco Javier Conde de Saro*, geleitet.

*(Communication from the Commission on the Action Plans for administrative and judicial capacity, and the monitoring of commitments made by the negotiating countries in the accession negotiations).*¹⁵⁷⁰

Am 10. Juni findet in Luxemburg die IX Session der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU auf Ministerialebene statt.¹⁵⁷¹ Während der Sitzung bestätigt man die vorübergehende Schließung der Verhandlungen in vier Bereichen: „Steuern“, „Freizügigkeit“, „Freier Kapitalverkehr“ sowie „Institutionen“. Endgültig wurden geschlossen die Verhandlungsbereiche „Transportpolitik“ und „Fischerei“. Man hat zusätzlich die Fortschritte in den Verhandlungen während der spanischen Präsidentschaft subsumiert.

Am 14. Juni unterschreiben Polen und die EU ein Zusatzprotokoll zum Europa Abkommen RP-EU, in dem die Handelseinigung über Fischereiprodukte niedergeschrieben ist.

Am 21-22. Juni findet das EU-Gipfeltreffen in Sevilla statt. Der Rat stellt fest, dass die ersten sechs Monate des Jahres 2002 einen entscheidenden Fortschritt in den Beitrittsverhandlungen gebracht haben und dass diese somit in die Endphase übergehen. Der Rat kündigt für den EU-Gipfel im Herbst seine Entscheidung an, mit welchen Bewerberländern die Verhandlungen Ende 2002 abgeschlossen werden können. Auch verspricht der Rat, in den ersten Novembertagen eine Entscheidung über alle im Finanzpaket der Erweiterung fehlenden Positionen zu treffen und diese vorzustellen.¹⁵⁷²

Das Schlussdokument des Gipfels in Sevilla definiert die nächste Etappe auf dem Weg zur Erweiterung: Der Vertrag über den Beitritt neuer Mitglieder soll im Frühjahr 2003 unterzeichnet und durch die Parlamente rechtzeitig ratifiziert werden, so dass die neuen Mitgliedsländer an den Wahlen des Europäischen Parlaments im Juni 2004 teilnehmen können. Der Rat von Sevilla beschließt, dass anstelle des gemeinsamen Rates (EU) ein neuer

¹⁵⁷⁰ Die Effektivität der Administration und die Fähigkeiten der Gerichtsbarkeit werden in dem Bericht im Allgemeinen als „zufrieden stellend“ gewertet. Die Kandidaten – darunter Polen – müssen jedoch noch „bedeutende Anstrengungen“ unternehmen, um die EU-Standards zu erreichen.

¹⁵⁷¹ Der polnische Außenminister *Włodzimierz Cimosiewicz* hat den Vorsitz in der polnischen Delegation und die EU-Seite wird vom spanischen Außenminister *Joep Pique* angeführt.

¹⁵⁷² Hier handelt es sich um die EU-Position zum Kapitel „Landwirtschaft“ (Schwerpunkt – Agrarbeihilfen). Für Polen geht es hier vor allem um die Quantifizierung der Direktzahlungen an die Landwirte.

„Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ geschaffen wird. Es soll fortan deutlicher zwischen den außenpolitischen Funktionen und allgemeinen Fragen der EU-Politik (einschließlich Gesetzgebung) unterschieden werden.

Eine präzedenzlose Deklaration wird vor dem Hintergrund des irischen „NEIN“ im Nizza-Referendum des Jahres 2001 formuliert. Darin wird den Iren garantiert, dass die Beschlüsse des Nizza-Vertrages keinerlei Gefahr für den traditionellen Neutralitätsstatus der irischen Armee darstellen werden.¹⁵⁷³

Am 28. Juni findet die bilaterale Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU auf Ebene der Deputies statt.¹⁵⁷⁴ Die Union stellt ihre Teil-Verhandlungsposition im Verhandlungsbereich „Landwirtschaft“ vor, ohne allerdings zu den finanziellen Aspekten Stellung zu nehmen.

Juli 2002

Am 01. Juli tritt die im Zusatzprotokoll zum Europa Abkommen RP-EU niedergeschriebene Handelseinigung über Fischereiprodukte in Kraft.

Am 10. Juli stellt die Kommission eine Untersuchung zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik vor.¹⁵⁷⁵ Vor dem Hintergrund der sich wandelnden Situation auf den Weltmärkten, der laufenden Verhandlungen zur Osterweiterung und der WTO-Agrarverhandlungen, werden darin wichtige Reformen der GAP vorgesehen und definiert.¹⁵⁷⁶ Die Regierung RP erkennt die Vorschläge der Kommission als in die richtige Richtung weisend an.

¹⁵⁷³ Im Jahr davor hatten die Iren die Beschlüsse von Nizza im Referendum vetiert, was eine Verspätung der Erweiterung befürchten ließ. Die Deklaration bestätigt zugleich die von der irischen Regierung fast zeitgleich veröffentlichte Erklärung, dass das irische Volk zu einem „Ja“ im am 19. Oktober 2002 anstehenden zweiten Referendum motivieren.

¹⁵⁷⁴ Die polnische Delegation wird vom Hauptunterhändler *Jan Truszczyński* und die EU-Seite vom ständigen Vertreter Spaniens bei der EU, Botschafter *Francisco Javier Conde de Saro* angeführt.

¹⁵⁷⁵ „Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik – Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament“ (KOM 394 (2002)), Vgl. EU-Internet-Adresse http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/comdoc_de.pdf

¹⁵⁷⁶ wie die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, Festsetzung einer betriebsbezogenen Einkommenszahlung, obligatorische, stufenweise Absenkung der Direktzahlungen um insgesamt 20% mit Umschichtung in ländliche Entwicklung, dynamische Modulation sowie Getreidepreissenkungen und Abschaffung einiger Beihilfen. Ausführlich zu der GAP-Reform vgl. Kap. 2.1 dieser Arbeit.

Am 24. Juli berichtet die Ministerin für Europäische Angelegenheiten, *Danuta Hübner*, vor dem Sejm über die bisherigen Arbeiten des Europäischen Reformkonvents. Anschließend findet eine Debatte darüber statt.

Am 30. Juli werden während einer weiteren Session der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU in Brüssel die Verhandlungen im Bereich „Justiz und Inneres“ vorübergehend geschlossen.¹⁵⁷⁷

September 2002

Am 03. September findet in Polen im Rahmen des Forum „*Dein Betrieb in Europa*“ die Inaugurationssitzung eines Zyklus von Regionalkonferenzen für Unternehmer statt. Die Konferenzen werden vom UKIE organisiert.

Am 25. September treffen sich in Warschau die Minister und Staatssekretäre für Europäische Angelegenheiten sowie die Vorsitzenden der Delegationen Zyperns, Tschechiens, Estlands, Lettlands, Litauens, Maltas, Polens, der Slowakei, Sloweniens und Ungarns. Sie verabschieden eine Deklaration der Bewerberländer der *Laeken-Gruppe* zum *Nizza-Vertrag*. Darin ist zu lesen, „dass die Ratifikation des Nizza-Vertrages durch alle EU-Mitgliedsländer ein wichtiges Element der internen Vorbereitung der EU zur Aufnahme von neuen Mitgliedern ist, das uns ein Wiedersehen in der EU in 2004 ermöglichen wird.“

Oktober 2002

Am 01. Oktober findet eine weitere Session der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU statt.¹⁵⁷⁸ Es wird der Verhandlungsbereich „Regionalpolitik und Koordination der Strukturinstrumente“ vorübergehend geschlossen.

Am 08. Oktober modifiziert die Regierung RP die polnische Verhandlungsposition im Bereich „Landwirtschaft“. Die neue Position enthält Vorschläge für Instrumente, die im Falle unvollständiger Direktzahlungen die Wettbewerbsposition der polnischen Landwirte an die

¹⁵⁷⁷ Die polnische Delegation wird vom Hauptunterhändler *Jan Truszczyński* und die EU-Delegation vom ständigen Vertreter Dänemarks bei der EU, Botschafter *Poul Skytte Christoffersen* angeführt.

¹⁵⁷⁸ Der polnischen Delegation präsidiert die Staatssekretärin im Außenministerium RP, Minister *Danuta Hübner* und die EU-Delegation wird vom Vertreter der dänischen Präsidentschaft, Außenminister Dänemarks *Danii Per Stig Moelle* geführt.

der EU-Landwirte angleichen. Auch die Verhandlungspositionen in den Bereichen „Wettbewerbspolitik“ und „Steuern“ werden geändert.

Am 9. Oktober verabschiedet die Kommission ihre Regelmäßigen Berichte für das Jahr 2002 über die Fortschritte der Bewerberländer auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft¹⁵⁷⁹ sowie ein strategisches Dokument zur Erweiterung („Auf dem Wege zur erweiterten Union“).¹⁵⁸⁰ In ihrem Regelmäßigen Bericht erklärt die Kommission, dass zehn der Kandidatenländer – darin auch Polen – für den EU-Beitritt am geplanten Akzessionstermin in 2004 ausreichend vorbereitet sein werden.¹⁵⁸¹ Mit diesen Ländern, so empfiehlt die Kommission, sollen die Beitrittsverhandlungen bis zum Ende des laufenden Jahres abgeschlossen werden. Der von der Kommission im Strategy Paper vorgeschlagene Akzessionskalender schlägt zudem vor, dass die Beitrittsakte mit den zehn Bewerberländern im Frühjahr 2003 unterschrieben werden könnte, womit ausreichend Zeit – bis zum Ende 2003 oder bis zum ersten Quartal 2004 - zu ihrer Ratifizierung durch alle Beteiligten bliebe.

Am 15. Oktober verabschiedet der Ministerrat RP auf Antrag des KIE-Sekretärs ein Dokument zu den Schlüssen des Regelmäßigen Berichts der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft im Jahre 2002.

Am 18. Oktober findet eine weitere Session der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU statt.¹⁵⁸² Die Union stellt ihre Verhandlungsposition im Unterbereich „Landwirtschaft“ – phyto-sanitäre und veterinäre Aspekte – vor. Es finden Verhandlungen in diesem Bereich statt und es werden Vereinbarungen getroffen, die es ermöglichen, diesen Unterbereich – unter Ausschluss des Unterpunktes der doppelten Herstellung von Milchprodukten (aus Rohstoffen, die die EU-Normen erfüllen und nicht erfüllen) in Betrieben, die in Übereinstimmung mit den *acquis*-Standards produzieren – temporär zu schließen.

¹⁵⁷⁹ Vgl. EU-Internet-Adresse: http://europa.eu.in/comm/enlargement/report2002/pl_de.pdf

¹⁵⁸⁰ „Strategy Paper“, Vgl. EU-Internet-Adresse:

http://europa.eu.in/comm/enlargement/report2002/strategy_de.pdf.

¹⁵⁸¹ Für Bulgarien und Rumänien schlägt die Kommission vor, ein indikatives Aufnahmedatum in 2007 anzunehmen.

¹⁵⁸² Die Delegationen der Union und Polens leiten entsprechend der ständige Vertreter Dänemarks bei der EU Botschafter *Poul Skytte Christoffersen* und Hauptunterhändler, Minister *Jan Truszczyński*.

Am 19. Oktober findet das zweite *Nizza-Referendum* in Irland statt. Diesmal stimmen 63% der Iren für die Ratifizierung des *Vertrages von Nizza* und damit für die Osterweiterung der EU.

Am 22. Oktober treffen sich in Prag die Außenminister Zyperns, Tschechiens, Estlands, Lettlands, Litauens, Maltas, Polens, der Slowakei, Sloweniens und Ungarns. Die Minister verabschieden eine gemeinsame Erklärung, in der sie mit Zufriedenheit und Zuversicht die positive Beurteilung ihrer Länder im letzten regelmäßigen Bericht der Kommission aufnehmen und die EU-Mitgliedsländer ermutigen, die Empfehlungen des im *Strategy Paper* der Kommission enthaltenen Akzessionskalenders zu befolgen.¹⁵⁸³

Im Vorfeld der Sitzung des Europäischen Rates findet in Brüssel am 24. Oktober ein Treffen von Bundeskanzler *Gerhard Schröder* und dem Präsident Frankreichs *Jacques Chirac* statt. Die beiden Staatsechefs vereinbaren, dass die Ausgaben für die Umsetzung der GAP bis zum Jahr 2006¹⁵⁸⁴ in den in Berlin vereinbarten Rahmen (*Agenda 2000*) gehalten werden und bis zum Jahr 2013 um nicht mehr als jährlich 1% wachsen sollen.

Am 24-25. Oktober findet ein außerordentliches EU-Gipfeltreffen in Brüssel statt. Der Europäische Rat nimmt die Regelmäßigen Berichte der Kommission mit den darin enthaltenen Empfehlungen an. Der Rat bestätigt, dass zehn der Bewerberländer – darin auch Polen – die 1993 in Kopenhagen formulierten politischen und ökonomischen Beitrittskriterien erfüllen und dass diese Länder damit auch die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Rechte und Pflichten annehmen können und zwar bereits ab 2004. Der Rat einigt sich, dass die Altmitgliedstaaten mit den 10 Bewerberländern die Beitrittsverhandlungen beim nächsten Gipfel in Kopenhagen beenden wollen.

Der Rat beschließt, den Kandidatenländern die endgültige gemeinschaftliche Position zu den Finanzaspekten ihres EU-Beitritts nicht später als im November 2002 vorzustellen. Die Höhe der Ausgaben für die Erweiterung in den Jahren 2004-2006 soll sich allerdings in den Grenzen aus der *Agenda 2000* bewegen und die Gesamthöhe der Hilfe für die neuen

¹⁵⁸³ Beendigung der Beitrittsverhandlungen bis zum Ende 2002; Unterschrift der Beitrittsakte im Frühjahr 2003; Bestätigung der Bereitschaft der Aufnahme neuer Mitglieder in die EU in 2004.

¹⁵⁸⁴ Hier sind Ausgaben gemeint, die das Funktionieren des EU-Agrarmarktes bis 2006 sichern und in diesem Zeitraum für die direkten Beihilfen für die Landwirte anfallen.

Mitgliedsländer aus den Strukturfonds in den Jahren 2004-2006 soll 23 Mrd. € betragen.¹⁵⁸⁵ Ferner beschließt der Rat eine stufenweise Einführung der Direktzahlungen für die Neumitgliedstaaten ab 2004.¹⁵⁸⁶ Der Rat übernimmt die bilateralen Vereinbarungen von *Schröder* und *Chirac* vom Donnerstag dieser Woche und beschließt ein Einfrieren der Agrarausgaben ab 2007 auf dem Niveau von 2006¹⁵⁸⁷, mit einer Aufstockung um eine jährliche Inflationsrate von einem Prozent.¹⁵⁸⁸

Am 28. Oktober präsentiert die EU-Präsidentschaft dem Ministerpräsidenten RP und der Ministerin *Danuta Hübner* die Ergebnisse des EU-Gipfels in Brüssel.

Am 29. Oktober fasst der Ministerrat RP auf Antrag des KIE-Sekretärs einen Beschluss zu den noch vor der EU-Mitgliedschaft der Republik Polen zu erledigenden Aufgaben und sowie zu dem System, das ihre Realisierung überwachen soll.

November 2002

Am 04. November findet das erste Treffen der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz in der neuen, für die Endphase der Beitrittsverhandlungen angenommenen Zusammensetzung der Teilnehmer aus Vertretern der EU-Präsidentschaft, der Kommission und der polnischen Delegation statt. Das Ziel des Treffens ist es, die auf dem Negotiationstisch verbleibenden Punkte zu definieren und die Verhandlungspositionen beider Seiten in Problemkapiteln zu präzisieren. Man vereinbart auch einen Ablaufplan der Arbeiten, die das Ende der Beitrittsverhandlungen herbeiführen sollen.

Während des Treffens bespricht man alle bisher ungelösten Probleme der Verhandlungen, sowohl in den offenen Bereichen („Wettbewerbspolitik“, „Landwirtschaft – veterinärer Teil“), als auch in den vorübergehend geschlossenen Verhandlungsbereichen („Steuern“, „Umwelt“). Man bespricht auch Aspekte des Finanzpakets der Erweiterung und finanzielle Verhandlungsbereiche („Haushalt und Finanzen“, „Landwirtschaft“ – Finanz- und Wirtschaftsteil).

¹⁵⁸⁵ Polen würden davon ca. 12,4 Mrd. € zustehen.

¹⁵⁸⁶ Die Direktzahlungen sollen stufenweise eingeführt (Phasing-In-Modell) werden. Das Einstiegsniveau soll ab 2004 bei 25% der sonst in der EU zustehenden Direktzahlungen liegen und in den Folgejahren auf 30, 35, 40, 50, 60, 70, 80, 90 bis auf 100% im Jahre 2013 ausgedehnt werden.

¹⁵⁸⁷ Bestimmt auf 45,3 Mrd. €

¹⁵⁸⁸ d.h. bis auf 48,5 Mrd. € im Jahre 2013 (Obergrenze)

Am 4-5. November findet die achtzehnte Sitzung der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission RP-EU in Brüssel statt. Die Regierung RP wird durch die Ministerin für Europäische Angelegenheiten *Danuta Hübner* repräsentiert.

Am 5. November findet ein Arbeitsbesuch des Bundeskanzlers *Gerhard Schröder* in Warschau statt. Die Gespräche, die er mit den wichtigsten polnischen Politikern führt, betreffen vor allem das Thema der finanziellen Bedingungen der EU-Erweiterung und das Unionsangebot an die Kandidatenländer.

Am 12. November findet das zweite Treffen der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz in der neuen Zusammensetzung statt. Die Sitzung ist der Besprechung ungelöster Problembereiche aus den Verhandlungskapiteln „Landwirtschaft“, „Haushalt und Finanzen“ und „Wettbewerbspolitik“ gewidmet. Die EU stellt Polen außerdem ihre gemeinschaftliche Position bezüglich der Teilnahme Polens in dem Forschungsfonds des EGKS und im Europäischen Entwicklungsfonds.

Für die finale Phase der Beitrittsverhandlungen mit der EU wird am 12. November vom Ministerrat RP auf Antrag des KIE-Sekretärs eine neue und effizientere Entscheidungsprozedur angenommen.

Am 15. November treffen sich in Warschau die Regierungschefs der zehn für die EU-Aufnahme in 2004 vorgesehenen Bewerberländer. Sie verabschieden eine gemeinsame Erklärung über die letzte Phase der Beitrittsverhandlungen und die geplante Regierungskonferenz 2004. In der Erklärung drücken die Regierungschefs ihre Überzeugung aus, dass sowohl die Kandidatenländer, als auch die EU-Mitgliedsländer alle erdenklichen Anstrengungen unternehmen werden und die nötige Elastizität beweisen werden, damit das historische Ziel, *die Vereinigung des Europäischen Kontinents*, sobald als möglich erreicht werden kann.

Am 18. November findet ein Treffen der Außenminister der Bewerberländer der *Laeken-Gruppe* auf der einen und der Außenminister der EU-15 auf der anderen Seite statt.¹⁵⁸⁹ Die Europäische Union kommuniziert den Bewerberländern den 01. Mai 2004 als das geplante Datum für die Osterweiterung der EU. Die Bedingung dafür ist die rechtzeitige Ratifizierung der Beitrittsakte.¹⁵⁹⁰ Am gleichen Tag versammelt sich in Brüssel zum neunten Mal der Assoziationsrat RP/EU.

Vom 18. bis zum 20. November findet in Straßburg unter der Beteiligung von Parlamentariern aus den Beitrittsländern eine außerordentliche Sitzung des Europäischen Parlaments statt, die der EU-Erweiterung gewidmet ist.¹⁵⁹¹ Das EP nimmt mit 505 gegen 20 Stimmen die Vorschläge der Kommission, die in den Regelmäßigen Berichten enthalten sind, an.

Vor der letzten Negotiationsphase auf dem EU-Gipfel in Kopenhagen trifft *Danuta Hübner* und *Jan Truszczyński* am 19. November die parlamentarischen Gruppen RP zur Besprechung der wichtigsten noch offenen Probleme in den Beitrittsverhandlungen.

Am 20. November nimmt der Ministerrat RP die Änderung der Verhandlungspositionen RP in den Verhandlungsbereichen „Steuern“ und „Landwirtschaft“ an. Der Ministerrat RP nimmt am gleichen Tag den vom KIE-Sekretär vorbereiteten Plan der Übernahme des *acquis* für das IV Quartal 2002 und das Jahr 2003 an. Ferner wird ein Verzeichnis von Gesetzesprojekten zur Anpassung des polnischen Rechts an das EU-Recht angenommen. Diese Gesetzesprojekte müssen vom Ministerrat rechtzeitig angenommen werden, damit sie der Sejm vor dem 31. Dezember 2003 verabschieden kann. Der Ministerrat empfängt auch ein Verzeichnis von Ausführungsakten zu den in den Jahren 2000-2003 verabschiedeten und das polnische Recht an das EU-Recht angleichenden Gesetzen. Diese Ausführungsakte sollten noch vor Polens Erlangung der EU-Mitgliedschaft umgesetzt werden.

¹⁵⁸⁹ Dem Treffen präsidiert von der Unionsseite der Vertreter der dänischen EU-Präsidentschaft und Außenminister Dänemarks *Per Stig Moeller*. Die polnische Delegation wird vom Außenminister RP *Włodzimierz Cimosiewicz* geleitet.

¹⁵⁹⁰ Mit dem früher genannten Datum für die Erweiterung (01. Januar 2004) hat vor allem Belgien Probleme, wo die Beitrittsakte von sieben parlamentarischen Kammern ratifiziert werden muss und deshalb für die rechtzeitige Ratifizierung vor dem Beitrittstermin im Januar nicht gewährleistet werden könnte.

¹⁵⁹¹ Aus Polen waren 47 Abgeordnete und Senatoren anwesend

Am 21. November nimmt der Ministerrat RP die Modifikation der polnischen Verhandlungsposition im Kapitel „Haushalt und Finanzen“ an.

Am 22. November verabschiedet der Ministerpräsident RP im Zuge der neuen Entscheidungsprozedur das Projekt zur Angleichung und Ergänzung der polnischen Verhandlungsposition im Verhandlungskapitel „Telekommunikation und Informationstechnologien“ in Bezug auf Postdienste an. Am 25. November wird in Warschau das Informationsbüro des Europäischen Parlaments eröffnet.

Am 26. November, anlässlich der dritten Arbeitsrunde der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU in der neuen Zusammensetzung, stellt die dänische Präsidentschaft Polen das neue und in Zusammenarbeit mit der Kommission ausgearbeitete finanzielle Angebot für die EU-Aufnahme vor. Es handelt sich hier um ein Kompromis-Paket für die Bereiche „Landwirtschaft“, „Haushalt und Finanzen“, „Steuern“ und „Umwelt“. ¹⁵⁹²

Am 29. November findet eine mehrstündige Debatte im Ministerrat RP zu den am 26. November abgegebenen finanziellen Vorschlägen der EU statt. Der Ministerrat ordnet die Offerte als „in die richtige Richtung gehend“ jedoch nicht als ausreichend ein.

Dezember 2002

Am 01. Dezember treffen sich die Regierungschefs der Länder der Visegrád-Gruppe zu einem Arbeitstreffen in Budapest. Das von der dänischen Präsidentschaft vorgestellte Finanzpaket zur Erweiterung erkennen die Regierungschefs als einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Beendigung der Beitrittsverhandlungen in Kopenhagen. Besonders in der ungeklärten Frage der Direktbeihilfen für Landwirte und der dafür in Berlin vorgesehenen Quoten drücken die Politiker allerdings die dringende Notwendigkeit zur Fortführung der Negotiationen aus.

Am 02. Dezember findet die vierte Arbeitsrunde der bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU in der Endphasenbesetzung statt. Es werden alle Elemente der Regierungsposition RP zu den Vorschlägen der dänischen Präsidentschaft vom 26. November zu den Verhandlungskapiteln „Landwirtschaft“ sowie „Haushalt und Finanzen“ vorgetragen. Die

¹⁵⁹² Siehe dazu ausführlich und in Bezug auf die drei Untersuchungsschwerpunkte dieser Arbeit das Kap. 6 des Hauptteils.

polnische Seite stellt zudem vor und begründet ihre Verhandlungsposition zu allen noch offenen Aspekten der Beitrittsverhandlungen und hört die Stellungnahmen der EU-Verhandlungspartner an.

Am 4-5. Dezember stellt die Europa-Ministerin und KIE-Sekretär *Danuta Hübner* dem Sejm die Regierungsinformation zu bisherigen Ergebnissen der Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU vor. Es sind die noch ungelösten Punkte der Negotiationen, die in einer Plenardebatte erörtert werden und den Sejm zu einem Beschluss bewegen. Darin enthalten ist die Erklärung, „*dass Polen keinerlei besonderer Privilegien anstrebt, allerdings nach den Grundsätzen behandelt werden möchte, die die EU auf ihren Fahnen trägt: Chancengleichheit und Gerechtigkeit.*“ In diesem Rahmen fordert der Sejm die Regierung RP zu harten und beharrlichen Negotiationen mit der EU in der Endphase der Beitrittsgespräche auf.

Am 6-7. Dezember findet ein informales Treffen der Regierungschefs der Länder der Visegrád-Gruppe bei Bratislava statt. Die Premiers bestätigen die Ergebnisse des Treffens am 01. Dezember 2003 in Budapest und drücken ihre Zufriedenheit über die Einladung der Slowakei zum NATO-Beitritt.

Am 07. Dezember definiert der Ministerrat RP in einem Entschluss zur Endphase der Beitritts-Verhandlungen RP Prioritäten Polens in den Verhandlungsbereichen „Haushalt und Finanzen“ (Finanztransfers); „Landwirtschaft“ (z.B. Aspekte der direkten Beihilfen für die polnischen Landwirte, Produktionsquoten für Milchprodukte, Staatshilfe, Zucker und Isoglucose, Schutzklauseln, spezielle Rinderprämie etc.); „Wettbewerbspolitik“, „Steuern“ sowie „Telekommunikation und Informationstechnologien“.

Anlässlich der fünften informalen bilateralen Regierungsbeitrittskonferenz RP-EU am 09. Dezember in Brüssel, stellt der Außenminister RP, *Wlodzimierz Cimosiewicz*, der Unionsseite¹⁵⁹³ die wichtigsten Prioritäten Polens in der letzten Negotiationsphase vor. Zur gleichen Zeit tagt der Nationale Rat zur Europäischen Integration zum Thema der Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU.

¹⁵⁹³ repräsentiert durch *Per Stig Moeller* (Außenminister Dänemarks) und *Günther Verheugen*, EU-Kommissar zur Erweiterung.

Am 10. Dezember versammeln sich die Delegationen der Kandidatenländer und der EU zu gemeinsamen einleitenden Endgesprächen in Brüssel. Die Union stellt die Sitzungsergebnisse des Allgemeinen Rates vom 10. Dezember 2002 zur EU-Erweiterung vor und fasst im Hinblick auf den nahenden EU-Gipfel in Kopenhagen die bisherigen Verhandlungsergebnisse mit den zehn Bewerberländern zusammen. Am gleichen Tag richten die Premiers Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns einen gemeinsamen Appell an die EU, der in der Tageszeitung „Financial Times“ veröffentlicht wird.

Am 11. Dezember trifft der Premier RP *Leszek Miller* in Warschau alle Ex-Premiers RP aus den Jahren seit 1989, die den EU-Integrationsweg Polens geprägt haben: *Tadeusz Mazowiecki, Hanna Suchocka, Jan Krzysztof Bielecki, Waldemar Pawlak, Josef Oleksy, Włodzimierz Cimosiewicz und Jerzy Buzek*.

Am 12-13. Dezember 2002 findet das EU-Gipfeltreffen in Kopenhagen statt. Mit dem Ziel, die Beitrittsverhandlungen abzuschließen, trifft der Europäische Rat Delegationen höchster Ebene aus den zehn Bewerberländern.¹⁵⁹⁴ Nach diversen Gesprächsrunden während des Gipfels schließt Polen die Beitrittsverhandlungen mit der EU *endgültig*.

Der Premier *Leszek Miller* erklärt offiziell im Namen der Regierung RP, dass Polen die im Rahmen der Verhandlungen negotiierten Bedingungen¹⁵⁹⁵ der Mitgliedschaft annimmt und bereit ist, in die EU beizutreten.¹⁵⁹⁶ Der Premier Dänemarks, *Anders Fogh Rasmussen*, spricht in seiner Rede von der Geburt des „*Neuen Europa*“.

¹⁵⁹⁴ Die polnische Delegation kleiden der Premier RP *Leszek Miller*, drei Vizepremiers: *Jaroslav Kalinowski, Grzegorz Kotodko und Marek Pol*, Außenminister *Włodzimierz Cimosiewicz*, KIE-Sekretär und Staatssekretär im Außenministerium *Danuta Hübner*, Hauptunterhändler Polens und Unterstaatssekretär im Außenministerium *Jan Trzuszczński* sowie *Jaroslav Pietras*, Unterstaatssekretär im UKIE.

¹⁵⁹⁵ Im Ergebnis der bis zur letzten Minute dauernden Verhandlungen wird der polnische Haushalt in den Jahren 2004-2006 1,5 Mrd. € von der EU als Beitrittshilfen bekommen. Die direkten Beihilfen für die polnischen Landwirte werden 55% im ersten, 60% und 65% des EU-Niveaus im dritten Mitgliedschaftsjahr betragen. Polen erreicht auch die Beibehaltung der 7%-igen MWST im Wohnungsbau sowie eine Erhöhung des Großhandelsverkaufsmenge von Milch um 1,5 Mio. Tonnen. Für die Bewachung der polnischen Ostgrenze (Ostgrenze der EU) werden Polen zusätzlich zu den im Vorfeld fixierten 172 Mio. € eine Zusatzquote von 100 Mio. € bewilligt. Ausführlich zu den Ergebnissen der Beitrittsverhandlungen in den Verhandlungskapiteln „Landwirtschaft“, „Umwelt“ und „Freizügigkeit“ siehe das Kap. 6 des Hauptteils dieser Arbeit.

¹⁵⁹⁶ Die Beitrittsverhandlungen beenden neben Polen auch die restlichen neun Bewerberländer Zypern, Tschechien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, die Slowakei, Slowenien und Ungarn.

Die Mitgliedsländer der EU-15 und die zehn MOEL, die die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen haben, unterzeichnen eine Deklaration mit dem Titel „*Ein Europa*“. Der Europäische Rat beschließt, dass die Beitrittsakte während der griechischen Präsidentschaft, am 16. April, unterschrieben werden soll und dass die tatsächliche Erweiterung der EU nach der nötigen Ratifizierungsprozedur, am 01. Mai 2004, erfolgen soll, was den neuen Mitgliedern die Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament ermöglichen wird. Der Rat gewährt den neuen Mitgliedsländer zudem die vollwertige und gleichberechtigte Teilnahme an der nächsten Regierungskonferenz 2004 zur Zukunftsgestaltung der EU.

Am 14. Dezember 2002 informiert der Premier Polens Leszek Miller in einer Fernsehansprache das polnische Volk über die Beendigung der Beitrittsverhandlungen mit der EU zu den für Polen bestmöglichen Konditionen.

Am 17. Dezember nimmt der Ministerrat RP auf Antrag der Europa Ministerin *Danuta Hübner* den Bericht über die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU an. Das Dokument enthält eine Ergebnisbewertung in 31 Verhandlungsbereichen, vom 31. März 1998 bis zum 13. Dezember 2002 mit Berücksichtigung der erreichten Übergangsperioden und der vereinbarten Teilnahmebedingungen Polens in den Gemeinschaftspolitiken in den ersten Jahren der Mitgliedschaft.

Am 18. Dezember 2002 stellen der Premier RP *Leszek Miller* und die Europa Ministerin *Danuta Hübner* dem Senat RP die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen mit der EU vor.

Das Jahr 2003

Januar 2003

Die Beschlüsse aus der Halbzeitbewertung der GAP vom Juli 2002 ausführend und den mit der Halbzeitbewertung zusammenhängenden Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2002 befolgend, schlägt die Kommission diverse Änderungen der GAP vor.¹⁵⁹⁷

¹⁵⁹⁷ Es sind Vorschläge für Verordnungen des Rates zu Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP und Förderregeln für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen, über die Gemeinsame Marktorganisation für Getreide, Reis und Trockenfutter, über die Abgabe auf Milch und Milcherzeugnisse sowie zur Änderung der Verordnungen über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL-Fonds und über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse.

April 2003

Am 09. April stimmt das Europäische Parlament mit großer Mehrheit für den EU-Beitritt der 10 Bewerberländer¹⁵⁹⁸ und liefert damit die Voraussetzung für die Unterzeichnung des Beitrittsvertrages in Athen.

Am Fuße der Akropolis in Athen werden am 16. März 2003 von den Bevollmächtigten der Regierungen der EU-15 und der 10 Beitrittsländer, darunter Polens, die Beitrittsverträge unterzeichnet (rund 5000 Seiten). Damit wird die rechtliche Grundlage der EU-Mitgliedschaft geschaffen.¹⁵⁹⁹ Ab der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages können Vertreter Polens als Beobachter mit Rede-, aber ohne Stimmrecht an den Sitzungen der EU-Minister und anderer Gremien teilnehmen.

Juni 2003

Am 7.-8. Juni findet in Polen das Referendum zum EU-Beitritt Polens statt. Es nehmen 58,85% der Polen an der Abstimmung teil und stimmten mit 77,46% dafür.¹⁶⁰⁰

Am 19.-20. Juni 2003 findet das Gipfeltreffen des Europäischen Rats in Thessaloniki statt. Der Vorsitzende des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union, *Valery Giscard d'Estaing*, stellt den Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa vor.

Juli 2003

Am 03. Juli stimmt der deutsche Bundestag mit überwältigender Mehrheit dem Gesetz zu dem Vertrag vom 16. April über den Beitritt der Tschechische Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zu.¹⁶⁰¹

¹⁵⁹⁸ Tschechische Republik, Republik Estland, Republik Zypern, Republik Lettland, Republik Litauen, Republik Ungarn, Republik Malta, Republik Polen, Republik Slowenien und Slowakische Republik

¹⁵⁹⁹ Im Namen Polens haben die Beitrittsverträge unterschrieben: Premier RP *Leszek Miller*, Außenminister RP *Włodzimierz Cimosiewicz* sowie die Europa Ministerin RP *Danuta Hübner*. Anwesend war auch der Präsident RP *Aleksander Kwasniewski*, der unmittelbar vor der Unterzeichnung eine kurze Rede hielt.

¹⁶⁰⁰ Das Kap. 4.4 des Hauptteils dieser Arbeit behandelt ausführlich die Entwicklung der öffentlichen Meinung in Polen während des gesamten Transformations- und Integrationsprozesses Polens zwischen 1989 und 2004.

¹⁶⁰¹ 575 Stimmen dafür, 1 Stimme dagegen, 4 Enthaltungen.

Am 09.-10. Juli hält der Europäische Konvent seine letzte Sitzung und beendet seine Arbeit.

Am 11. Juli stimmt auch der Bundesrat einstimmig dem Vertragsgesetz vom 16. April dieses Jahres zu und schafft damit von Seiten Deutschlands die Voraussetzungen zur EU-Erweiterung zum 01. Mai 2004.

Am 18. Juli überreicht *Valery Giscard d'Estaing* in Rom das Ergebnis der Arbeit des *Europäischen Konvents* - den Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa – an die italienische Präsidentschaft (*Romano Prodi*).

Am 23. Juli unterschreibt der Präsident RP, *Aleksander Kwasniewski*, in Warschau die Ratifizierungsurkunde zu dem Beitrittsvertrag.

Oktober 2003

Am 04. Oktober läuft in Rom die Regierungskonferenz an und beginnt ihre Arbeiten auf der Basis des vom Europäischen Konvent erarbeiteten Entwurfs für den Europäischen Verfassungsvertrag.

November 2003

Am 05. November verabschiedet die Kommission die finalen Regelmäßigen Berichte über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum EU-Beitritt.¹⁶⁰² Der Bericht spiegelt den Vorbereitungsstand der Länder zur Übernahme des Besitzstandes für jedes im Rahmen der Beitrittsverhandlungen behandelten Kapitel. Es werden Bereiche identifiziert, in denen noch Handlungsbedarf besteht und in besonders schweren Fällen werden „Rügen“ erteilt, wenn wegen Verzögerungen oder Mängeln ernste Bedenken für die Vorbereitungen bestehen.¹⁶⁰³

Mai 2004

Polen wird am 01. Mai 2004 EU-Mitglied.

¹⁶⁰² Vgl. Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen Polens auf die Mitgliedschaft“, unter EU-Internet-Adresse: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_pl_final_de.pdf.

¹⁶⁰³ Von den letzten 39 Beanstandungen der Kommission richten sich 9 an Polen, womit Polen am schlechtesten von allen Beitrittsländern abschneidet.

Anhang B Strategie der EU für die nachhaltige Entwicklung¹⁶⁰⁴

Die Strategie wurde im Mai 2001 verabschiedet und in den Schlussfolgerungen der Ratstagung von Göteborg in ihren Grundzügen übernommen.¹⁶⁰⁵ Ihr Ziel ist es, zu gewährleisten, dass das heutige Wachstum nicht zu Lasten der Wachstumsaussichten künftiger Generationen geht. In diesem Rahmen wird eine langfristige Strategie aufgestellt, mit der sich die verschiedenen politischen Strategien in Einklang bringen lassen, deren gemeinsames Ziel es ist, eine umwelt-, wirtschafts- und sozialpolitisch nachhaltige Entwicklung sicherzustellen. Die Strategie soll für die öffentliche Meinung und politische Entscheidungsträger eine Katalysatorwirkung entfalten, die eine Verhaltensänderung in der Gesellschaft herbeiführen soll. Sie baut auf *bereichsübergreifenden* Vorschlägen, Maßnahmen zur Erreichung *langfristiger* Ziele und der *Überprüfung* der erzielten Fortschritte auf.¹⁶⁰⁶ Die Vorschläge und Ziele lauten:

Bereichsübergreifenden Vorschläge:

- Bessere Abstimmung der verschiedenen politischen Strategien aufeinander, indem Mechanismen erarbeitet werden, die sicherstellen sollen, dass alle wichtigen Legislativvorschläge eine Bewertung der Kosten und des Nutzens in wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischer Hinsicht beinhalten.
- Die Preise müssen so gestaltet sein, dass sie die Kosten für Umwelt und Gesellschaft widerspiegeln, so dass ein Markt mit weniger umweltbelastenden Dienstleistungen und Produkten entsteht und das Verbraucherverhalten sich ändert.
- Investition in Wissenschaft und Technik, die der nachhaltigen Entwicklung gewidmet sind.
- Mobilisierung von Bürgern und Unternehmen durch bessere und den Dialog anregende Kommunikation. Dabei Einbeziehung und Konsultation von Drittländern.
- Förderung globaler nachhaltiger Entwicklung. Formulierung einer externen EU-Politik zur nachhaltigen Entwicklung bis zum Weltgipfel im August/ September 2002 in Johannesburg. Andere Länder sollen bei ihren Aktivitäten für nachhaltige Entwicklung unterstützt werden.

¹⁶⁰⁴ Vgl. dazu: Zentraler Dokumentationservice der Europäischen Kommission und Online-Glossar“ SCADPlus“ unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus>

¹⁶⁰⁵ Vgl. [KOM (2001) 264]

¹⁶⁰⁶ Der erste Bericht über die Umsetzung der Strategie [KOM (2002) 14] wurde von der Europäischen Kommission dem Europäischen Rat von Barcelona vorgelegt. Zu dessen Ausarbeitung diente eine offene und ergänzungsfähige Liste von Umweltindikatoren zum allgemeinen wirtschaftlichen Hintergrund, zu Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, allgemeiner und beruflicher Bildung, Internetverbreitung, Vergabe öffentlicher Aufträge, Risikokapital, staatlicher Beihilfen und zum sozialen Zusammenhalt.

Langfristige Ziele:

- Bekämpfung des Klimawandels vor allem durch die Einhaltung der im Kyoto-Protokoll niedergelegten Verpflichtungen
- Beherrschung der großen Gefahren für die öffentliche Gesundheit. Sicherheit und Qualität der Lebensmittel müssen über die gesamte Lebensmittelkette gewährleistet sein. Von Chemikalien ausgehende Gefahren für die Gesundheit des Menschen und die Umwelt müssen bis spätestens 2020 vollständig beseitigt sein. Die Probleme im Zusammenhang mit dem Ausbruch von Infektionskrankheiten und dem Auftreten von Antibiotikaresistenzen werden angegangen.
- Nachhaltigere Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen. Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch müssen entkoppelt werden, und es gilt, dem Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 Einhalt zu gebieten.
- Begrenzung der negativen Auswirkungen des Verkehrs und Abbau regionaler Ungleichgewichte. Dazu soll das Wachstum der Wirtschaft von dem des Verkehrsaufkommens entkoppelt und umweltfreundliche Verkehrssysteme verstärkt ausgebaut werden. Der Anteil des Straßenverkehrs im Jahr 2010 darf nicht größer sein als im Jahr 1998.
- Die Strategie zeigt eine ganze Reihe konkreter Maßnahmen auf Unionsebene zur Erreichung dieser Ziele auf.

Der Weltgipfel von Johannesburg¹⁶⁰⁷, mit dem die EU im Hinblick auf die Umsetzung langfristiger globaler Ziele große Hoffnungen verband, brachte eine Einigung auf den Vorschlag der EU zur Entwicklung eines Zehnjahresprogrammrahmens zur Stärkung der Nachhaltigkeit von Produktion und Konsum sowie auf die Entwicklung integrierter Pläne für das Management von Wasserressourcen. Außerdem einigte man sich auf einen Implementationsplan von fünf neuen und global ausgerichteten Entwicklungszielen:

1. Halbierung des Anteils der Weltbevölkerung ohne Zugang zu sanitärer Grundversorgung bis 2015
2. Reduzierung der negativen Folgen von Chemikalien auf menschliche Gesundheit und Umwelt bis 2020
3. Wahrung und nachhaltige Aufstockung von Fischbeständen bis 2015
4. Implementation nationaler Nachhaltigkeitsstrategien bis 2005 und
5. Reduzierung des Rückgangs der Biodiversität bis 2010

¹⁶⁰⁷ Ausführlich zum Weltgipfel von Johannesburg vgl. www.johannesburgsummit.org