



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.3.2003  
KOM(2003) 110 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**ZUSÄTZLICHE INDIKATIVE LEITLINIEN  
FÜR DIE BEITRITTSLÄNDER**

## **1. ALLGEMEINER RAHMEN UND BESONDERER KONTEXT DER ERSTEN PROGRAMMPLANUNG IN DEN NEUEN MITGLIEDSTAATEN**

Im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (Artikel 10 Absatz 3) hat die Kommission am 1. September 1999 "Leitlinien für die Programme des Zeitraums 2000-2006" veröffentlicht. Diese Leitlinien sollen den nationalen und regionalen Behörden als Hilfestellung bei der "Ausarbeitung ihrer Programmplanungsstrategien für die Ziele 1, 2 und 3 der Strukturfonds und ihrer Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds" dienen, um eine optimale Nutzung der Gemeinschaftsinterventionen zu gewährleisten.

Angeichts der besonderen Lage der Regionen der zehn Beitrittsländer, die der Europäischen Union im Laufe der gegenwärtigen Programmperiode beitreten sollen und gemäss der gemeinsamen Positionen der Europäischen Union für die Verhandlung von Kapitel 21 „Regionalpolitik und Koordinierung der Strukturinstrumente“, hat die Kommission beschlossen, „zusätzliche indikative Leitlinien“ zu veröffentlichen.

Dieses neue Papier soll die Mitteilung von 1999 nicht ersetzen, die weiterhin die Bezugsgrundlage bildet, sondern sie vielmehr durch spezielle zusätzliche Leitlinien, die den besonderen Rahmenbedingungen dieser Länder und dem besonderen institutionellen Rahmen dieser Erweiterung Rechnung tragen, vervollständigen.

### **1.1 Verstärkte Unterstützung in der Vorbereitungsphase**

Die Beitrittsvorbereitungen der Bewerberländer werden aus drei Finanzinstrumenten unterstützt:

- ISPA ist der Vorläufer des Kohäsionsfonds;
- SAPARD trägt zur Anpassung des Agrarsektors und des ländlichen Raums<sup>1</sup> bei;
- ein beträchtlicher Teil von PHARE (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt sowie grenzübergreifende Zusammenarbeit) nimmt die Strukturfondsprogramme vorweg.

Die Kommissionsdienststellen runden diese Unterstützung durch technische Hilfe und eine engere Verwaltungskooperation in Form von Partnerschaften, Seminaren, Fahrplänen für die Vorbereitung auf die Strukturfonds<sup>2</sup> und Unterstützung bei der Aufstellung von Programmplanungsdokumenten ab.

---

<sup>1</sup> Zypern und Malta werden zwar nicht aus dem ISPA oder im Rahmen von SAPARD gefördert, dafür erhalten sie spezielle Finanzzuwendungen vorwiegend zur Unterstützung der Institutionen.

<sup>2</sup> Die Kommission hat den Beitrittsländern einen Fahrplan für die Vorbereitung auf die Strukturfonds vorgeschlagen, der drei aufeinanderfolgende Phasen vorsieht:

- Die Beitrittsländer wurden aufgefordert, ihre für das GFK, die OP oder das EPPD zuständigen Verwaltungsbehörden und Zahlstellen im Sinne von Artikel 9 Buchstaben n) und o) der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates bis Ende 2001 zu benennen, damit sie die notwendigen

Außerdem unterstützen EIB-Darlehen bereits jetzt die Schlüsselinvestitionen in den Beitrittsländern und ergänzen dabei oft die ISPA-Mittel.

## **1.2 Ein realistisches, pragmatisches Konzept für die Anwendung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds**

Statt des für die Fünfzehnerunion geltenden Siebenjahreszeitraums ist die erste Programmplanungsperiode für die neuen Mitgliedstaaten sehr kurz (bestenfalls 2004-2006). In dieser ersten Phase einer mittel- bis langfristigen Entwicklungsstrategie sollten die Beitrittsländer daher nicht versuchen, sämtliche Probleme in drei Jahren beseitigen zu wollen. Sie sollten vielmehr klare Schwerpunkte setzen, um die Wirkung der Finanzmittel auf den dringendsten Bedarf zu konzentrieren.

Außerdem haben die Beitrittsländer trotz der bereits erzielten beträchtlichen Fortschritte noch immer nur begrenzte Kapazitäten in den Bereichen Management, Programmplanung, Verwaltung und Begleitung. Die Beachtung der Gemeinschaftsvorschriften vor allem für das öffentliche Beschaffungswesen und den Umweltschutz bereitet noch immer große Schwierigkeiten.

Praktisch alle Regionen der zehn Beitrittsländer zählen zu den 25 % der Regionen, die das niedrigste Pro-Kopf-BIP erwirtschaften. Die größte Herausforderung besteht daher darin, wachstumsfördernde Rahmenbedingungen und Faktoren zu schaffen, die zu einer beträchtlichen realen Konvergenz aller Regionen führen<sup>3</sup>, und zu gewährleisten, dass im Mittelpunkt der Strategie Investitionen stehen, von denen zu erwarten ist, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit steigern und gleichzeitig den Weg für die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen und für eine nachhaltige Entwicklung bereiten.

Damit die neuen Mitgliedstaaten die Herausforderung der ersten Programmplanung für den Zeitraum 2004-2006 meistern können, müssen daher die folgenden drei Grundvoraussetzungen gegeben sein:

- (1) Antizipation, d.h., die Programmplanungsdokumente werden soweit möglich vor dem Beitritt aufgestellt und mit der Kommission erörtert, um einen möglichst langen Durchführungszeitraum zu erreichen.
- (2) Vereinfachungsbemühungen, aufgrund deren die Kommission und die Mitgliedstaaten den Beitrittsländern für diesen ersten Planungszeitraum ein realistisches, pragmatisches Konzept für die Anwendung der Fonds

---

Verwaltungskapazitäten aufbauen und die vorgeschriebenen Durchführungsstrukturen einrichten können. Dies war außerdem eine Voraussetzung für den vorläufigen Abschluss von Kapitel 21.

- Der vorläufige Abschluss von Kapitel 21 wurde beschlossen, nachdem sich das jeweilige Beitrittsland verpflichtet hatte, seinen Entwicklungsplan, das EPPD und die operationellen Programme im Entwurf mit allen Angaben gemäß den Artikeln 17, 18 oder 19 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates bei Unterzeichnung des Beitrittsvertrags vorzulegen.

- Da die Kommission beabsichtigt, den Ratifizierungszeitraum vor dem Beitritt für erste Gespräche mit den künftigen Mitgliedstaaten über die Programmplanungsdokumente zu nutzen, sollten die Entwürfe der operationellen Programme rechtzeitig vorgelegt werden. Die Kommission empfiehlt zudem, den Entwurf der Ergänzung zur Programmplanung zusammen mit dem Entwurf des EPPD bzw. der operationellen Programme einzureichen.

<sup>3</sup> Die einzelnen Länder weisen ein sehr unterschiedliches Wachstum auf. Größere Konvergenzgewinne sind in Slowenien, Estland und Ungarn zu verzeichnen. Auf regionaler Ebene waren Regionen mit einem hohen Einkommensniveau erfolgreicher als solche mit niedrigem Einkommen (1995-1998).

vorschlagen.

Dieses mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbare Konzept ist in erster Linie darauf ausgerichtet, die Anzahl der Interventionen und der Gemeinschaftsinitiativen zu beschränken:

- Sechs der zehn Beitrittsländer haben sich für die Interventionsform des einheitlichen Programmplanungsdokuments (EPPD) entschieden;
  - vier Beitrittsländer werden einen Entwicklungsplan und einige wenige operationelle Programme vorlegen, die durch ein gemeinsames operationelles Regionalprogramm für alle Ziel-1-Regionen zusammen ergänzt werden;
  - zwischen 2004 und 2006 werden in den zehn Ländern nur die beiden Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und EQUAL durchgeführt;
  - in die einheitlichen Programmplanungsdokumente oder operationellen Programme können Maßnahmen vom Typ LEADER+ und URBAN aufgenommen werden;
  - die EPPD und OP im Rahmen der Ziele 1 oder 2 können gegebenenfalls die Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG III A verstärken;
  - die innovativen Maßnahmen kommen im laufenden Programmplanungszeitraum in den neuen Mitgliedstaaten nicht zur Anwendung.
- (3) Begrenzung der Zahl der Interventionen, Schwerpunkte und Maßnahmen, indem gezielt der vorrangige Bedarf für die Aktion der Strukturfonds ausgewählt wird.

Dieses Konzept dürfte die Finanzverwaltung der künftigen Programme vereinfachen und es ermöglichen, flexibler auf Absorptionsprobleme zu reagieren, die die Durchführung bestimmter Maßnahmen beeinträchtigen könnten.

Dabei ist allerdings besonders sorgfältig darauf zu achten, dass die verschiedenen Interventionen und Schwerpunkte der im gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) bzw. im EPPD niedergelegten Entwicklungsstrategie kohärent sind. Rechnung zu tragen ist außerdem der tatsächlichen Fähigkeit der Beitrittsländer, Mittel auszuschöpfen, die anhand deren Fähigkeit, Projekte auszuarbeiten, und an den vorhandenen, für die verschiedenen geplanten Schwerpunkte und Maßnahmen geeigneten Verwaltungsstrukturen gemessen wird.

Hinsichtlich der Vorschriften über staatliche Beihilfen wird im Einklang mit dem in den gemeinsamen Standpunkten zur Wettbewerbspolitik eingerichteten Mechanismus von den Beitrittsländern erwartet, dass sie eine Aufstellung der bestehenden Beihilfemaßnahmen anfertigen, die sie nach dem Beitritt beibehalten möchten und die die für staatliche Beihilfen zuständige Behörde als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar betrachtet. Aus den Strukturfonds kofinanziert werden können nur Beihilfemaßnahmen dieser Aufstellung, gegen die die Kommission keine

Einwände erhoben hat, und solche, die der Kommission nach dem Beitritt in anderer Weise gemeldet und von dieser genehmigt wurden.

## **2. ALLEN LÄNDERN GEMEINSAMER INSTITUTIONELLER BEDARF: AUSBAU DER INSTITUTIONELLEN UND ADMINISTRATIVEN KAPAZITÄTEN**

Im ersten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt<sup>4</sup> und in der Mitteilung über den gemeinsamen Finanzrahmen für die Beitrittsverhandlungen hat die Kommission darauf verwiesen, dass die institutionelle Kapazität der Beitrittsländer weiter gestärkt werden muss.

Angesichts der Erfahrungen aus der Anwendung der Heranführungsinstrumente sollten die Ziele für den Zeitraum 2004-2006 Folgendes gewährleisten:

- die Einrichtung effizienter Projekterarbeitungsmechanismen - eine Grundvoraussetzung, damit die neuen Mitgliedstaaten über eine hinreichende Anzahl gründlich vorbereiteter Projekte verfügen, die es ihnen gestatten, die Gemeinschaftsmittel vollständig auszuschöpfen;
- die Einrichtung von Mechanismen, die durch die Überwachung von öffentlichen Ausschreibungen und den Austausch/die Gegenkontrolle von Informationen zwischen den beteiligten Behörden auf nationaler und regionaler Ebene für transparente Investitionen sorgen;
- den Aufbau wirksamer Durchführungssysteme, insbesondere in den Bereichen Schul- und Berufsbildung sowie Beschäftigung.

Dies lässt sich am Besten durch Konzentration auf folgende Schwerpunkte erreichen:

- Ausbau der Kapazität und Aufstockung der Mittel der Programmplanungsstellen;
- Verstärkung oder Einrichtung von geeigneten Durchführungsstellen;
- Erstausbildung und Weiterbildung des Personals und Entwicklung der Humanressourcen als Schlüsselfaktor für die Förderung des Strukturwandels sowie des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts;
- Verbesserung der beruflichen IKT-Fertigkeiten von Staatsbediensteten.

Generell ist es wichtig, die Kapazitäten der Kriminalitätsverhütungsbehörden (Strafverfolgungs- und Justizbehörden) durch bessere Ausrüstung und die Ausbildung des Personals zu stärken<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> KOM (2002) 46 endg. vom 30.1.2002.

<sup>5</sup> Im laufenden Programmplanungszeitraum unterstützt die Gemeinschaft bereits Initiativen im Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, die mittelbar zur Kriminalitätsverhütung beitragen. So umfasst das italienische Ziel-1-Programm Aktionen zur Erhöhung der Sicherheit im *Mezzogiorno*. Dieser Sonderfall spiegelt Strukturprobleme wider, die die Gesellschaft negativ beeinflussen und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Regionen prägen. INTERREG gestattet gezieltere Interventionen an Binnen- oder Außengrenzen sowie in grenzübergreifenden Regionen in der EU,

### **3. SEKTORALER BEDARF UND PRIORITÄTEN DER DERZEITIGEN KANDIDATENLÄNDER**

#### **3.1 Enormer Bedarf an Infrastruktur und Ausrüstung**

Die Gewährleistung effizienter Verbindungen zur EU und anderen Märkten sowie der Abbau lokaler Hemmnisse für die unternehmerische Tätigkeit und die Mobilität der Arbeitskräfte sind ein entscheidender Faktor dafür, dass die künftigen Mitgliedstaaten wirtschaftlich zur Fünfteunion anschließen können.

Der Infrastruktur- und Ausrüstungsbedarf dieser Länder ist enorm, und zwar sowohl, was Verkehr, Energie und Umweltschutz, als auch, was Informationsgesellschaft, Forschung, Bildungs- und Gesundheitswesen anbelangt, Bereiche, die für eine Strukturfonds-Kofinanzierung in Betracht kommen.

In der TINA-Studie<sup>6</sup> werden die Gesamtkosten für die Errichtung von Verkehrsinfrastrukturen, die den Zielen und Kriterien der gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes<sup>7</sup> in den derzeitigen Mitgliedstaaten entsprechen, in den MOEL mit 90 Mrd. Euro veranschlagt. Andere Studien beziffern die Kosten der Anwendung der Gemeinschaftsstandards im Umweltbereich auf 50 bis 100 Mrd. Euro, das bedeutet für die kommenden zehn Jahre ein jährliches Investitionsvolumen von 15 - 20 Mrd. Euro allein in diesen beiden Sektoren.

Die Kofinanzierung von Infrastruktur-Großprojekten sollte vorrangig aus dem Kohäsionsfonds erfolgen. Die Kommission hat daher vorgeschlagen, dass für die neuen Mitgliedstaaten der Finanzierungsanteil des Kohäsionsfonds rund ein Drittel der Gesamtfinanzierungen der Strukturinstrumente betragen sollte (18 % in den derzeitigen Kohäsionsländern). Die Strategie des Entwicklungsplans (oder EPPD) muss Synergien erzielen zwischen den Strategien, die im Verkehrs- und Umweltbereich für den Kohäsionsfonds aufgestellt wurden, und denen, die den Strukturfondsinterventionen zugrunde liegen. Es empfiehlt sich, die Kofinanzierung aus den Strukturfonds oder dem Kohäsionsfonds durch EIB-Darlehen zu ergänzen.

Um die Verteilung der Gemeinschaftsmittel nach dem Gießkannenprinzip zu vermeiden, müssen sich die einschlägigen Maßnahmen oder Aktionen auf Projekte konzentrieren, für die nachgewiesen ist, dass

- sie zur Strukturanpassung des betreffenden förderungswürdigen Gebiets bzw. der betreffenden förderungswürdigen Region beitragen;
- die Endbegünstigten fähig sind, die Projekte vorzubereiten und durchzuführen.

---

insbesondere im Zusammenhang mit der städtischen Entwicklung, sozialen Eingliederung sowie justiziellen und administrativen Zusammenarbeit.

<sup>6</sup> Beurteilung des Verkehrsinfrastrukturbedarfs (Transport Infrastructure Needs Assessment).

<sup>7</sup> Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes; ABl. L 228 vom 9.9.1996.

### 3.2 Verkehr

19 000 km Straßen, 21 000 km Schienenwege, 4000 km Wasserstraßen, 40 Flughäfen und 20 Seehäfen sind neu zu errichten oder wegen der völlig veralteten Konzeption von Grund auf wiederaufzubauen.

Die Leitlinien von 1999 werden durch fünf Schwerpunkte ergänzt:

- (1) Modernisierung der Netze durch umfangreiche Investitionen in
  - den Ausbau der (teilweise sehr schwach entwickelten) Autobahnnetze;
  - die Aufrüstung der bestehenden Straßennetze auf Gemeinschaftsstandards<sup>8</sup>, vor allem in Bezug auf das Gewicht und die Abmessungen der Fahrzeuge<sup>9</sup>;
  - die Modernisierung der alternden Schienennetze, in die seit Jahrzehnten nicht mehr investiert wurde;
- (2) Verbesserung der städtischen Verkehrsinfrastruktur, die dem besonders rapide steigenden Verkehrsaufkommen nicht gewachsen ist;
- (3) Einhaltung der Ziele des Weißbuchs über die europäische Verkehrspolitik<sup>10</sup>, insbesondere in Bezug auf Engpässe und Sicherheit<sup>11</sup>, sowie Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs und der Binnenschifffahrt, einschließlich der Hafenverbindungen, namentlich an der Donau;
- (4) Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit;
- (5) Modernisierung des Eisenbahnnetzes mit der Zielsetzung, durch die Umgewichtung der Verkehrsträger und durch Intermodalität sowie durch eine Umstrukturierung der Eisenbahngesellschaften bis 2010<sup>12</sup> einen Güterverkehrsanteil der Bahn von 35 % zu erreichen.

Infolgedessen sind drei Interventionsebenen zu unterscheiden:

- die bei den Ministerkonferenzen von Kreta und Helsinki festgelegten gesamteuropäischen Korridore und Räume;
- das im Rahmen der technischen Anpassung der Entscheidung 1692/96/EG über die gemeinschaftlichen Leitlinien vereinbarte künftige transeuropäische Netz;

---

<sup>8</sup> Richtlinie 96/53/EG.

<sup>9</sup> Schätzungsweise 70 % des Straßennetzes der MOEL genügen nicht der Vorschrift einer Achslast von 11,5 t.

<sup>10</sup> KOM(2001)370.

<sup>11</sup> Was die Straßenverkehrssicherheit anbelangt, so wird bei Straßenbauprojekten für eine vorherige Wirkungsanalyse im Bereich Verkehrssicherheit plädiert.

<sup>12</sup> Die Beitrittsländer haben ein dichtes Schienennetz, über das knapp 40 % des Güterverkehrs fließen (8 % in der EU). Da die Infrastruktur völlig veraltet ist und die Eisenbahngesellschaften ungeeignet strukturiert sind, drohen diesen Ländern nun die mit der Dominanz des Straßenverkehrs einhergehenden Probleme wie Staus, Umweltbelastung und mangelnde Straßenverkehrssicherheit. Hält der derzeitige Trend an und wird nicht aktiv gegengesteuert, so könnte der Bahnanteil am Güterverkehr bis 2010 auf 10 % zurückgehen.

- die Netze von regionaler und städtischer Bedeutung.

Gemäß der Kohäsionsfondsverordnung werden aus dem Kohäsionsfonds ausschließlich Infrastrukturprojekte auf dem transeuropäischen Verkehrsnetz kofinanziert. Auftrag der Strukturfonds ist es, dieses Instrument im Hinblick auf die regionalen Infrastrukturen, die den Zugang zum transeuropäischen Verkehrsnetz bieten, auf städtische Infrastrukturen und auf nicht infrastrukturbezogene Aktionen (z.B. Personalschulung) zu ergänzen. Die Interventionen in Ballungsgebieten zielen hauptsächlich auf Mobilitätsstrategien ab, die dem öffentlichen Personennahverkehr Vorrang einräumen<sup>13</sup>.

### 3.3 Umwelt

Strukturmaßnahmen sollten der Umwelt zugute kommen, indem

- Umweltinvestitionen, die zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts (Trinkwasser, Abwasser, Abfälle) beitragen, direkt finanziert werden;
- die Berücksichtigung von Umweltbelangen in anderen Politikbereichen und dadurch eine nachhaltigere Entwicklung unterstützt wird<sup>14</sup>.

*Wasser*<sup>15</sup>:

In der EU sind 90 % der Bevölkerung an Wasserversorgungsnetze und 70 % an Kanalnetze angeschlossen. In den Beitrittsländern hingegen sind 60 % der Haushalte an Wasserversorgungsnetze angeschlossen, und lediglich 42 % der Abwässer werden geklärt, wobei diese Abwasserreinigung nur in sehr geringem Umfang dem EU-Standard entspricht.

Für den Zeitraum 2004-2006 gelten somit vollständig die Schwerpunkte von 1999.

*Abfallwirtschaft*:

Zwar haben die Beitrittsländer ein breit angelegtes Abfallrecyclingsystem eingeführt, doch haben fast alle Länder Schwierigkeit, die Ziele der Gemeinschaftsrichtlinie zu erreichen<sup>16</sup>. Die bestehenden Anlagen wurden nicht modernisiert und mussten zum Teil mangels öffentlicher Gelder geschlossen werden. Die Lage dürfte sich weiter verschlechtern, da sich das in den kommenden Jahren in diesen Ländern erwartete Wirtschaftswachstum mit Sicherheit wesentlich auf das Abfallaufkommen auswirken wird. Deshalb ist in diesem Bereich eine Unterstützung aus den Strukturinstrumenten

---

<sup>13</sup> Die Gemeinschaftsfinanzierung für die transeuropäischen Netze darf 10 % der Gesamtkosten eines Projekts nicht übersteigen (Verordnung (EG) Nr. 2236/95). Die neuen Mitgliedstaaten sind vom Beitritt an förderberechtigt. Folglich sind (nach den Bestimmungen über das Verbot der Kumulierung von Fördermitteln) der Kohäsionsfonds und die Strukturfonds mit diesem Finanzierungsinstrument zu koordinieren. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Verordnung dahingehend zu ändern, dass bei grenzüberschreitenden Abschnitten von Verkehrsinfrastrukturen zwischen der EU und den Beitrittsländern eine Kofinanzierung in Höhe von 20 % zugelassen wird.

<sup>14</sup> Die vom Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 beschlossene *Strategie für eine nachhaltige Entwicklung* bildet einen wichtigen Rahmen für den Zeitraum 2004-2006 und danach.

<sup>15</sup> Programme/Projekte sollten die Wasserrahmenrichtlinie beachten.

<sup>16</sup> Recycling von 50 % der Abfälle im Jahr 2001 für die derzeitigen Mitgliedstaaten.



besonders wichtig, um eine nachhaltige Entwicklung in einer erweiterten Union zu ermöglichen, auch wenn den meisten Ländern für die Umsetzung der wesentlichen, investitionsintensiven Richtlinien ein Übergangszeitraum eingeräumt werden wird.

Während die neuen Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sie ihren im Zuge der Verhandlungen übernommenen Verpflichtungen ordnungsgemäß nachkommen, sollten sie die Empfehlungen aus dem Jahr 1999 in Bezug auf die Bewirtschaftung und Entsorgung von festen Siedlungs-, Industrie- und gefährlichen Abfällen, Abfallrecycling und -rückgewinnung sowie die Umsetzung der Richtlinie über Abfalldeponien<sup>17</sup> gemäß der Politik und den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft umsetzen (siehe Seite 17 der Leitlinien von 1999).

*Darüber hinaus sollten sich die Mitgliedstaaten auf die folgenden drei Schwerpunkte konzentrieren:*

- die Umsetzung der integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung<sup>18</sup>;
- Errichtung von Infrastrukturen zum Schutz vor natürlichen Risiken;
- Schutz von Regionen mit einer dauerhaften natürlichen Benachteiligung.

### **3.4 Energie**

Die Schwerpunkte in diesem Sektor sollten sich auf Aktionen mit folgenden Zielsetzungen konzentrieren:

- Ausbau der Energienetze und deren Verknüpfung mit den Netzen im Westen;
- Aufholen des großen Rückstands dieser Länder im Bereich der Energieeffizienz<sup>19</sup>;
- Verwirklichung des für alle Mitgliedstaaten geltenden Ziels der Verdoppelung des Anteils der erneuerbaren Energieträger<sup>20</sup>.

Außerdem können ohne Änderung der Rechtsvorschriften für den Kohäsionsfonds im Rahmen der Flexibilität bestimmte Interventionen berücksichtigt werden:

- Emissionsmindernde Maßnahmen in Wärmekraftwerken (Staubfilter, Rauchgasentschwefelung);
- Aktionen zur radikalen Verbesserung der Energieeffizienz;

---

<sup>17</sup> Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26.4.1999 über Abfalldeponien, ABl. L 182 vom 16.7.1999, S. 1.  
<sup>18</sup> Diese Richtlinie stellt die Industrie in den Beitrittsländern vor ihre wichtigste umweltpolitische Herausforderung, da in mehr als 6000 Industrieanlagen beträchtliche Summen investiert werden müssen, damit diese bis 2007 diesen Rechtsvorschriften genügen. Soweit nach den Bestimmungen über staatliche Beihilfen zulässig können die Strukturfondsmittel im Rahmen nationaler oder regionaler Beihilferegulungen zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen.

<sup>19</sup> Die Energieintensität der Volkswirtschaften der Beitrittsländer liegt deutlich über der der derzeitigen Mitgliedstaaten, was die Umwelt beeinträchtigt.

<sup>20</sup> Der Einsatz thermischer Solartechnologien ist in den Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum sowie auf Zypern bereits weit verbreitet.

- Aktionen zur Förderung der Erzeugung von erneuerbaren / umweltfreundlichen Energien.

Der EFRE ist das Finanzierungsinstrument für Investitionen in die Energienetze und gegebenenfalls in die Energieerzeugung.

Voraussetzung für die Gemeinschaftshilfe sind Strukturreformen, die es gestatten, im Gas- und im Elektrizitätssektor die EU-Richtlinien umzusetzen (Trennung zwischen Verteiler und Erzeuger, Einrichtung einer Regulierungsstelle, Gebührenfestlegung). Solche Reformen bedürfen technischer Hilfe mit Unterstützung der Strukturfonds.

### **3.5 Fischereisektor**

Die Erzeugung des Fischereisektors hat in den beitrittswilligen Küstenstaaten aufgrund der Überfischung und des Zusammenbruchs der Märkte enorme Einbrüche zu verzeichnen. Trotz drastischer Stillegungsmaßnahmen sind die Fischereiflotten noch immer relativ betagt und wenig wettbewerbsfähig; die Anlagen der Fisch verarbeitenden Industrie sind völlig veraltet, so dass beträchtliche Anstrengungen erforderlich sind, um sie auf Gemeinschaftsstandard zu bringen.

Die Schwerpunkte sollten im Einklang mit der Reform der gemeinsamen Fischereipolitik festgelegt werden, die Ende 2002 beschlossen wurde.

### **3.6 Landwirtschaft und ländliche Entwicklung<sup>21</sup>**

Trotz der bisherigen Anstrengungen und auch greifbaren Entwicklungen ist in den meisten Beitrittsländern die Umstrukturierung der Land- und Ernährungswirtschaft längst noch nicht abgeschlossen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der ihr nachgelagerten ernährungswirtschaftlichen Produktionskette liegt im Allgemeinen weit unter dem EU-Durchschnitt.

Die ungünstigen Agrarstrukturen, vor allem die große Zahl von landwirtschaftlichen Kleinbetrieben und das dauerhafte Weiterbestehen von Betrieben, die lediglich auf die Deckung eines Teils ihres Eigenbedarfs hin wirtschaften, andererseits die zunehmende Entstehung von auf die erwerbsmäßige Erzeugung ausgerichteten landwirtschaftlichen Unternehmen, bringen sowohl in verwaltungstechnischer als auch ökonomischer Hinsicht eine Reihe von Dilemmas für die gemeinsame Agrarpolitik mit sich. Durch diese Zweiteilung der Strukturen werden sich höchstwahrscheinlich die politischen Spannungen verschärfen, wenn im Zuge des Umstrukturierungsprozesses nicht nur die landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen, sondern auch die vor- und nachgelagerten Infrastrukturen, das Dienstleistungsangebot und die außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten entwickelt werden müssen.

Im ländlichen Raum haben die meisten Beitrittsländer bereits im Rahmen des Heranführungsinstruments SAPARD<sup>22</sup> Erfahrung mit der Konzipierung und Durchführung einer kofinanzierten Politik erworben. Angesichts des kurzen Planungszeitraums sollten die neuen Mitgliedstaaten auf ihren Erfahrungen mit den

---

<sup>21</sup> Die Kommission hat ihren Standpunkt zum Thema "Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP" im Diskussionspapier SEK (2002) 95 endg. vom 30.1.2002 dargelegt.

<sup>22</sup> Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates.

für SAPARD geschaffenen Durchführungsstellen aufbauen, eine gezielte Auswahl von Maßnahmen treffen und die Mittel auf den dringendsten Bedarf dieses Zeitraums konzentrieren<sup>23</sup>.

### 3.7 Justiz und Inneres<sup>24</sup>

Eine sichere Gesellschaft und ein fester Gesetzesrahmen sind Grundvoraussetzungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Infolgedessen muss der Kampf gegen Netze der organisierten Kriminalität aufgenommen werden.

Die Programme für den Zeitraum 2004-2006 können hierzu beitragen, indem sie

- sicherstellen, dass hinreichende institutionelle Kapazitäten vorhanden sind, um öffentliche Gelder einzuziehen, auszugeben und deren Verwendung zu überwachen;
- die Wahrung der Rechtsordnung durch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit fördern;
- eine Kultur der "Verbrechensverhütung" fördern und besonders alle wichtigen Akteure der Verbrechensverhütung auf lokaler und regionaler Ebene miteinander in Kontakt bringen (nationale Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Unternehmer, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisation, Vertreter der EU-Organe usw.);
- insbesondere durch eine bessere Ausbildung des Personals die Kapazitäten der Verbrechensverhütungsbehörden stärken (Strafverfolgungs- und Justizbehörden).

### 3.8 Beschäftigung und Humanressourcen

In der Agenda von Lissabon wird die Notwendigkeit höherer Humankapitalinvestitionen betont. Dies ist besonders wichtig für die Beitrittsländer, in denen die Beschäftigungsquoten zurückgegangen sind, während die Arbeitslosigkeit vor allem wegen der Umstrukturierung der Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte dieser Länder deutlich gestiegen ist. In sechs der zehn Beitrittsländer ist die Arbeitslosenquote übermäßig hoch und liegt über dem EU-Durchschnitt. Die regionalen Disparitäten sind weiterhin beträchtlich und spiegeln häufig die Unterschiede zwischen der Hauptstadtregion und den übrigen Regionen wider. Die Frauenbeschäftigung ist oft weniger stark zurückgegangen als die der Männer, da

---

<sup>23</sup> Die von den meisten neuen Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums werden zu einem großen Teil in ihre Ziel-1-Programme eingegliedert und aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, kofinanziert werden.

<sup>24</sup> Im laufenden Programmplanungszeitraum unterstützt die Gemeinschaft bereits Initiativen im Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, die mittelbar zur Kriminalitätsverhütung beitragen. So umfasst das italienische Ziel-1-Programm Aktionen zur Erhöhung der Sicherheit im *Mezzogiorno*. Dieser Sonderfall spiegelt Strukturprobleme wider, die sich nachteilig auf die Gesellschaft auswirken und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Regionen prägen. INTERREG gestattet gezieltere Interventionen an Binnen- oder Außengrenzen sowie in grenzübergreifenden Regionen in der EU, insbesondere im Zusammenhang mit der städtischen Entwicklung, sozialen Eingliederung sowie justiziellen und administrativen Zusammenarbeit.

sich der Arbeitsplatzabbau vor allem in der Industrie, das Wachstum hingegen im Dienstleistungssektor konzentrierte.

Die Schwerpunkte für die Entwicklung der Humanressourcen sind von den Schwerpunkten und Schlussfolgerungen der gemeinsamen Bewertungen abgeleitet, die von der Kommission und jedem Beitrittsland<sup>25</sup> zusammen abgefasst werden. Diese sollen eine solide Grundlage bieten für

- die Förderung und Verbesserung von aktiven Arbeitsmarktpolitiken. Dies setzt voraus, dass die laufenden Programme geprüft, evaluiert und sorgfältig überwacht werden, um ihre Effizienz zu steigern und sie dahingehend zu erweitern, dass sie Bestandteil einer umfassenden Aktivierungsstrategie werden, die auch regionale Ungleichgewichte beseitigen soll;
- die Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste und Arbeitsmarkteinrichtungen, die aufgrund ihrer drei Funktionen Stellenvermittlung, Abstimmung und Beratung die wichtigsten Instrumente für die Durchführung von aktiven Arbeitsmarktpolitiken und Vorbeugungsstrategien sind. Die Förderung sollte sich auf die flächendeckende Versorgung mit Arbeitsvermittlungsdiensten vor allem der weniger begünstigten Gebiete, die Ausbildung des Personals von Arbeitsvermittlungsdiensten und die Einrichtung von computergestützten Stellenbörsen konzentrieren;
- den Ausbau und die Verbesserung der Schul- und Berufsbildungssysteme, namentlich auf Ebene der Sekundär- und Tertiärbildung, und die Stärkung solcher Schul- und Berufsbildungssysteme, die Veränderungen des Berufsbildungsbedarfs der verschiedenen Wirtschaftszweige frühzeitig erkennen und antizipieren und so auf den Nachfragewandel reagieren können;
- die Beseitigung und Vermeidung von geschlechtsbedingter Ungleichheit und Segregation auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere bei der Förderung höherer Qualifikationen im IKT-Bereich und anderen Dienstleistungsbranchen. Ein wichtiger Aspekt ist hierbei das Angebot an hochwertigen Betreuungseinrichtungen für Kinder und pflegebedürftige Angehörige sowie die Einführung familienfreundlicher Regelungen;
- die Förderung der sozialen Eingliederung durch eine integrierte sozio-ökonomische Unterstützung für die Mitglieder sozial benachteiligter Gemeinschaften, die Anhebung ihrer Teilnahme an Primär- und Sekundärbildung und die Vergrößerung der Palette von Umschulungsprogrammen, um ihre Position auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Bekämpfung der Diskriminierung ethnischer oder sprachlicher Minderheiten (und besonders der Roma) durch Antidiskriminierungsmaßnahmen im öffentlichen und im privaten Sektor.

Um diese Schwerpunkte zu realisieren, müssen auf der richtigen Ebene die richtigen Impulse gegeben werden.

---

<sup>25</sup>

In den gemeinsamen Bewertungen werden die Hauptprobleme und -herausforderungen untersucht, mit denen jedes Beitrittsland bei der Vorbereitung auf die vollständige Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie konfrontiert wird.

### 3.9 Forschung und Entwicklung

Die Erweiterung der EU durch die Beitrittsländer fällt zeitlich mit den ersten Entwicklungen des Projekts eines Europäischen Forschungsraums<sup>26</sup> zusammen, der ein günstigeres europäisches Umfeld für die Entwicklung der Forschung und die Innovationsförderung schaffen soll. An diese Herausforderung ist eine quantifizierte Zielvorgabe für die europäische Forschungspolitik gekoppelt, die der Europäische Rat in Barcelona im März 2002 aufgestellt hat: bis 2010 sollen die auf Forschung und Innovation verwendeten Finanzmittel 3 % des BIP der EU erreichen.

Die Erweiterung eröffnet günstige Aussichten für die Errichtung des europäischen Forschungsraums - durch den einfacheren Austausch und die Mobilität von Forschern, die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen in Schlüsselbereichen der Wissenschaft tätigen Forschungsteams der Beitrittsländer und besonders durch ihre Beteiligung an den FTE-Rahmenprogrammen.

Obwohl die Beitrittsländer auf eine lange Tradition von Wissenschaft und Hochschulwesen zurückblicken können, birgt die Konfrontation ihrer Forschungssysteme mit denen der heutigen Mitgliedstaaten vielerlei Gefahren. Hierzu gehören der Verlust von Forschern durch Abwanderung, das Verschwinden oder die Ausdünnung breiter Wissenschaftsbereiche und der Mangel an geeigneter bzw. internationalen Standards entsprechender Infrastruktur.

In den meisten Beitrittsländern sind im vergangenen Jahrzehnt die Forschungsmittel gekürzt worden, und das Humanpotenzial wurde durch mehrere Wellen der Abwanderung von Wissenschaftlern ins Ausland ("Brain-Drain") geschwächt. Deshalb hat sich bei den wichtigsten Aspekten der Forschungskapazität wie dem Humanpotenzial, dem Volumen der öffentlichen und privaten Investitionen usw. die Kluft zwischen den fortschrittlichsten Ländern der Fünfzehnerunion und den meisten Kandidatenländern vertieft. Die Innovations- und Wettbewerbsdynamik dieser Länder wird durch mehrere Faktoren gebremst:

- unzureichende Unternehmensdienste in den Bereichen Technologie, Recht, internationales Finanzwesen;
- Mangel an Kapital für Innovation oder die Gründung von Technologieunternehmen;
- zu komplexer Zugang zu solchen Finanzmitteln für die kleinsten Unternehmen.

Empfohlen werden drei Interventionsschwerpunkte:

- (1) Konsolidierung und Weiterentwicklung der Humanressourcen im Forschungsbereich:
  - bessere Ausbildung von Forschern;
  - Unterstützung der Arbeiten von Jungforschern zu Beginn ihrer Karriere;
  - Anreize für Jugendliche, wissenschaftliche Fächer zu wählen;

---

<sup>26</sup>

Vom Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 beschlossen.

- Ausbau von Informationsnetzen, vor allem auf Grundlage des GRID-Konzepts;
  - Förderung der Mobilität von Forschern: Entwicklung von Kompetenzen und deren Transfer aus den und in die Beitrittsländer sowie Verbesserung der Karrieremöglichkeiten für Forscher;
  - Hilfestellung bei der Rückkehr von Wissenschaftlern in die Beitrittsländer.
- (2) Ausbau der bestehenden und Aufbau neuer Infrastrukturen im Einklang mit dem Bedarf sowie dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld der Beitrittsländer<sup>27</sup>;
- (3) Förderung der Wechselbeziehungen zwischen Schul- und Berufsbildung, Wirtschaftsentwicklung, Forschung, Zugang zu Risikokapital, Unternehmensdiensten bei der Gründung oder Entwicklung von Unternehmen usw.

Die Priorität "Netzwerke und industrielle Zusammenarbeit" der Leitlinien von 1999 ist für die derzeitigen Beitrittsländer von besonderer Bedeutung.

### **3.10 Unternehmens- und Innovationspolitik**

Die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) spielen eine Schlüsselrolle für das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung in den Beitrittsländern. Sie tragen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand ebenso bei wie zur Produktivitätssteigerung, namentlich im Dienstleistungssektor. Trotzdem haben die KMU noch immer, hauptsächlich beim Zugang zu Finanzmitteln, aber auch in den Bereichen Innovationsentwicklung, Technologietransfer, Zugang zu Informationen und Unternehmensleitung, mit Schwierigkeiten zu kämpfen. Deshalb muss eine für Unternehmen günstigere Unternehmens- und Innovationskultur geschaffen werden.

Die derzeitigen Innovationspolitiken wurden erst kürzlich aufgelegt oder es mangelt ihnen noch an Schwung. Außerdem werden die Maßnahmen der Regierung oft durch die knappen Haushaltsmittel eingeengt.

In diesem Sektor ist vor allem Folgendes zu entwickeln:

- die Empfehlungen der europäischen Charta für Kleinunternehmen<sup>28</sup>;
- der Zugang zu Finanzmitteln (Darlehensbürgschaften und Risikokapital);
- der Schutz geistigen Eigentums und die Umstrukturierung der Patentämter;
- die Technologietransfers und die Verbreitung von Forschungsergebnissen;

---

<sup>27</sup> Unabhängig vom jeweiligen Wissenschaftsbereich ist solchen Infrastrukturen Vorrang zu geben, die eine kritische Masse erreichen können, wobei die entsprechenden Ressourcen auf transnationaler Ebene zugänglich zu machen sind.

<sup>28</sup> [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/charter/charter\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/charter/charter_de.pdf)

- die Zusammenarbeit zwischen Forschungszentren und Unternehmen sowie die Zusammenschlüsse von Unternehmen, dem Banksektor, dem Bildungswesen, Branchenverbänden und Unternehmensnetzen;
- die Initiativen zur Verbesserung des unternehmerischen Umfelds;
- die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und die Verringerung der finanziellen Belastung von Unternehmen, insbesondere von neu gegründeten, rasch expandierenden Unternehmen;
- die Hilfsdienste für KMU.

### **3.11 Informationsgesellschaft**

Die Beitrittsländern weisen - sowohl gemessen am EU-Durchschnitt als auch im Vergleich untereinander - große Disparitäten bei der Telekommunikationsinfrastruktur auf. Die Modernisierung der öffentlichen Netze für moderne Kommunikationsinfrastruktur (z.B. Zugang zum Breitband) ist zwar bereits angelaufen, doch ist das Niveau der erreichten Modernisierung sehr unterschiedlich.

Die meisten dieser Länder müssen noch beträchtliche Investitionsanstrengungen unternehmen, um dem Gemeinschaftsrecht zu genügen, demzufolge ein Universaldienst (Festnetz, Fax und Zugang zum Schmalbandinternet) überall zu erschwinglichen Preisen angeboten werden muss.

Wegen der geringeren Kaufkraft der lokalen Wirtschaften und der Schwierigkeit, kommerzielle Quellen für die notwendigen Investitionen zu gewinnen (kurzfristig wenig einträgliche Investitionen), ist der Aktionsplan eEurope 2005 ernsthaft gefährdet.

In diesem Kontext sollten die Strukturmaßnahmen Folgendes fördern:

- die Aufstellung nationaler und regionaler Strategien für die Informationsgesellschaft;
- Investitionen in die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich der Kommunikationsdienste;
- die Umsetzung des Aktionsplans eEurope 2005 in den Beitrittsländern.

Die Unterstützung in diesem Bereich wird aufgrund der Ergebnisse einer vollständigen Untersuchung und einer vergleichenden Bewertung des Bedarfs auf nationaler und regionaler Ebene festgelegt. Um diese Ziele zu verwirklichen, sind Gesamtstrategien für die Informationsgesellschaft (Entwicklung von Infrastruktur und Inhalten) erforderlich, die den europäischen, nationalen und regionalen Prioritäten und deren angemessener Einbeziehung in andere EU-Politiken Rechnung tragen.

Schließlich wird die Gemeinschaftshilfe unter der Voraussetzung gewährt, dass Strukturreformen durchgeführt werden, die es gestatten, die Richtlinien für den Sektor der Kommunikationsdienste anzuwenden. Solche Reformen sind auf technische Hilfe angewiesen.