



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 9.11.2005
KOM(2005) 562 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Stellungnahme der Kommission zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik
Mazedonien auf Beitritt zur Europäischen Union**

{SEC (2005) 1425 }
{SEC (2005) 1429 }

A. EINLEITUNG

a) Vorbemerkung

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien stellte am 22. März 2004 einen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union, und der Ministerrat forderte die Kommission am 17. Mai 2004 auf, zu diesem Antrag eine Stellungnahme gemäß Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union abzugeben, in dem es heißt: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.“

Artikel 6 Absatz 1 lautet: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam“.

Innerhalb dieses Rechtsrahmens gibt die Kommission ihre Stellungnahme ab.

Der Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf den Beitritt ist Teil eines historischen Prozesses, der die Balkanländer aus der politischen Krise der Region herausführen und sie darauf vorbereiten wird, sich dem von der Europäischen Union geschaffenen Raum des Friedens, der Sicherheit und des Wohlstands anzuschließen. In der vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom Juni 2003 angenommenen „Agenda von Thessaloniki für die westlichen Balkanstaaten“ hob die EU hervor, *„dass es die westlichen Balkanstaaten selbst in der Hand haben, wie schnell sie sich an die EU weiter annähern; ausschlaggebend wird dabei sein, inwieweit sie jeweils in der Lage sind, Reformen durchzuführen und damit die vom Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen festgelegten Kriterien sowie die Auflagen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses zu erfüllen.“*

Auf seiner Tagung vom Juni 1993 in Kopenhagen kam der Europäische Rat zu dem Schluss, dass

„die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden können. Der Beitritt kann erfolgen, sobald ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen.

Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat

- eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;
- sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.
- Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu Eigen machen können.

Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.“

Auf seiner Tagung vom Dezember 1995 in Madrid hob der Europäische Rat die Notwendigkeit hervor, „die Voraussetzungen für eine schrittweise und harmonische Integration dieser Länder zu schaffen, und zwar insbesondere durch die Entwicklung der Marktwirtschaft, die Anpassung der Verwaltungsstrukturen dieser Länder und die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und monetärer Rahmenbedingungen.“

Der Rat legte am 29. April 1997 die an den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess geknüpften Bedingungen fest, wozu auch die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und die regionale Zusammenarbeit zählen. Diese Bedingungen sind ein wesentlicher Bestandteil des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses und wurden auch in das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien aufgenommen, das im April 2004 in Kraft getreten ist.

In ihrer Stellungnahme prüft die Kommission den Beitrittsantrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf der Grundlage der Fähigkeit des Landes, die vom Europäischen Rat von Kopenhagen im Jahr 1993 aufgestellten Kriterien und die Auflagen des SAP in der vom Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 29. April 1997 definierten Form zu erfüllen.

Methodisch ist die Kommission bei der Ausarbeitung dieser Stellungnahme genauso vorgegangen wie bei früheren Stellungnahmen. Dabei hat sie sowohl die gegenwärtige Situation als auch die mittelfristigen Aussichten untersucht. Für die Zwecke dieser Stellungnahme und ohne Vorgriff auf einen etwaigen späteren Beitrittstermin wurde der mittelfristige Zeithorizont bei fünf Jahren angesetzt. Bei der Ausarbeitung ihrer Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen hat sich die Kommission besonders eingehend mit den vorhandenen Möglichkeiten der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien befasst, die politischen Kriterien zu erfüllen.

Der Bericht mit der eingehenden Analyse, auf die diese Stellungnahme sich stützt, wird als separates Dokument veröffentlicht (*Analysebericht für die Stellungnahme zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur EU*).

b) Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die den südlichsten Teil der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien bildete, hat 2 Millionen Einwohner und wurde im November 1991 unabhängig. Das Land unterhält seit 1996 vertragliche Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften. 1997 unterzeichnete es ein Kooperationsabkommen sowie Handels- und Textilabkommen, die 1998 in Kraft traten. Ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) wurde im April 2001 unterzeichnet und trat am 1. April 2004 in Kraft.

Die größte Herausforderung für die politische Stabilität des Landes seit seiner Unabhängigkeit war die Krise im Jahr 2001. Das am 13. August 2001 unterzeichnete Rahmenabkommen von Ohrid und die Entschlossenheit, mit der die jeweiligen Regierungen dieses seit 2001

umsetzen, haben eine Rückkehr zur Stabilität ermöglicht. Das Rahmenabkommen forderte die Umsetzung eines breit angelegten Gesetzgebungsprogramms, welches im Juli 2005 abgeschlossen wurde. Die Regierung hat nun mit der effektiven Umsetzung dieser neuen Gesetzgebung begonnen, wodurch sie ein Klima des Vertrauens schafft, die Stabilität im Land weiter stärkt und somit die Bedingungen für die Einbindung in die EU immer weiter verbessert.

Die Europäische Union hat diesen Prozess stets unterstützt. Ein weiterer Ausdruck des Engagements der EU für Frieden und Stabilität war die Militärmission „Concordia“, die von März bis Dezember 2003 die bisherigen NATO-Militärmissionen ablöste. Auf Beschluss vom September 2003 entsandte die EU dann auf Einladung der Regierung im Dezember 2003 die Polizeimission „EUPOL Proxima“, deren Aufgabe vor allem in der Konsolidierung der öffentlichen Ordnung und der Unterstützung der Reform des Polizeiwesens besteht. Das Mandat von EUPOL Proxima läuft am 15. Dezember 2005 ab. Außerdem ist die Überwachungsmission der Europäischen Union auf der Grundlage eines im August 2001 unterzeichneten Abkommens seit 2001 im Land.

Die Kommission unterstützt die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien finanziell im Prozess der europäischen Integration und wird den Schwerpunkt auf Maßnahmen legen, mit denen die in dieser Stellungnahme ermittelten Mängel beseitigt werden. 2004 und 2005 wurden jährliche CARDS-Länderprogramme mit Mitteln von 51 Mio. EUR bzw. 39 Mio. EUR verabschiedet.

B. BEITRITTSKRITERIEN

1. POLITISCHE KRITERIEN

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien verfügt über stabile demokratische Institutionen, die ordnungsgemäß funktionieren, die die Grenzen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten respektieren und untereinander zusammenarbeiten. Trotz wiederholter Empfehlungen seitens des OSZE/BDIMR nach den Wahlen des Jahres 2002 wurde 2005 bei den Kommunalwahlen eine Reihe von Unregelmäßigkeiten beobachtet. Die rechtzeitige und angemessene Umsetzung der Empfehlungen des OSZE/BDIMR und das Engagement der politischen Parteien werden für die Gewährleistung der uneingeschränkten Integrität der nächsten Parlamentswahlen entscheidend sein. Wenngleich die Opposition generell ihre normale Rolle im Betrieb der Institutionen spielt, hat sich eine Oppositionspartei im April 2005 entschlossen, nicht mehr an den Arbeiten des Parlaments teilzunehmen.

Das Engagement für die Umsetzung des Rahmenabkommens von Ohrid ist groß und die seit 2001 erzielten bedeutenden Fortschritte haben maßgeblich zur Stärkung der Stabilität des Landes beigetragen. Um das Klima des Vertrauens weiter zu verbessern und die Errungenschaften zu konsolidieren, sollte die Regierung die wirksame Umsetzung des Abkommens fortsetzen.

Die Rechtstaatlichkeit wird schrittweise gefestigt. Seit der Krise von 2001 wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Polizei zu reformieren. Allerdings bedarf es weiterer Schritte, um die Rechtsstaatlichkeit im ganzen Landesgebiet zu sichern. Dies beinhaltet auch die Fortsetzung der Polizeireform, die ausschlaggebend für eine wirksamere Polizeiarbeit und für die Verhütung der möglichen Eskalation von Vorfällen ist. Die Bemühungen um die Verbesserung der Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz, angefangen bei der Änderung der

Verfassung entsprechend den Empfehlungen des Europarats, müssen fortgesetzt werden. Der Korruptionsgrad ist nach wie vor hoch, wodurch viele Aspekte des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lebens im Land beeinträchtigt werden. Die Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung muss daher noch verstärkt werden.

Die Wahrung der Grundrechte wirft keine nennenswerten Probleme auf. Es wurde eine Reihe verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Änderungen vorgenommen, durch die für einen hohen Schutz der Rechte von Minderheiten gesorgt wurde. Diese Vorschriften müssen weiterhin ordnungsgemäß angewandt werden.

Das Land arbeitet uneingeschränkt mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zusammen. Es hat mit den USA ein bilaterales Immunitätsabkommen betreffend den Internationalen Strafgerichtshof geschlossen, das nicht mit den einschlägigen Leitgrundsätzen der EU übereinstimmt. Das Land ist zur regionalen Zusammenarbeit bereit. In diesem Bereich sind fortgesetzte Anstrengungen erforderlich, um vor allem im Interesse gutnachbarschaftlicher Beziehungen die Frage des Ländernamens mit Griechenland zu klären.

2. WIRTSCHAFTLICHE KRITERIEN

In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien besteht weitgehendes politisches Einvernehmen über die wesentlichen Inhalte der Wirtschaftspolitik. Das Land hat einen hohen Grad an makroökonomischer Stabilität mit niedriger Inflation, ausgewogenen öffentlichen Finanzen und niedriger Staatsverschuldung erreicht. Die Liberalisierung der Preise und des Handels sowie die Privatisierung sind weitgehend abgeschlossen. Der Finanzsektor scheint stabil zu sein. Die Grundbildung der Arbeitskräfte ist solide und das Land ist gut mit Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastrukturen ausgestattet. Die wirtschaftliche Einbindung in die EU ist recht weit fortgeschritten.

Allerdings wird das Funktionieren der Marktwirtschaft durch institutionelle Schwachstellen behindert, wie langwierige Verwaltungsverfahren, Mängel im Justizwesen und begrenzte Fortschritte bei der Eintragung von Grundbesitz. Folglich ist das Wirtschaftsklima für Neuinvestitionen (insbesondere ausländische Direktinvestitionen) und Wachstum ungünstig. Darüber hinaus funktionieren der Arbeits- und der Finanzmarkt nicht zufrieden stellend, wodurch die Verringerung der sehr hohen Arbeitslosigkeit und die Bereitstellung von Krediten für Unternehmen behindert werden. Der Mangel an ausreichenden in- und ausländischen Investitionen hat dazu geführt, dass die Produktivitätssteigerung gering ist und die Wettbewerbsfähigkeit abgenommen hat. Die sehr umfangreiche Schattenwirtschaft führt zu großen wirtschaftlichen Verzerrungen. Die Exportgüterstruktur ist unausgewogen. Im gegenwärtigen Stadium hätte die Wirtschaft daher große Schwierigkeiten, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des Binnenmarktes standzuhalten. Die Beseitigung der ermittelten Mängel durch die Fortsetzung der Strukturreformen dürfte zur Verbesserung des Funktionierens der Marktwirtschaft und zu höherer Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

3. FÄHIGKEIT ZUR ÜBERNAHME DER AUS DER MITGLIEDSCHAFT ERWACHSENDEN VERPFLICHTUNGEN

Die Fähigkeit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen, wurde an folgenden Indikatoren gemessen:

- Verpflichtungen, die im Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen genannt sind
- Fortschritte bei der Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hat bei der Anwendung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens Fortschritte erzielt, muss der Einhaltung der darin gesetzten Fristen allerdings noch gebührende Aufmerksamkeit widmen.

Das Land hat bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um seine Rechtsvorschriften an den gemeinschaftlichen Besitzstand anzugleichen, insbesondere in den mit Binnenmarkt und Handel zusammenhängenden Bereichen. Diese Anstrengungen müssen fortgesetzt werden. Auf jeden Fall steht das Land vor beträchtlichen Herausforderungen, was die Umsetzung und vor allem die wirksame Durchsetzung der Rechtsvorschriften betrifft. Die Kapazitäten von Verwaltung und Justiz sind in vielen Bereichen noch gering und müssen erheblich gestärkt werden, um die ordnungsgemäße Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands zu ermöglichen.

Wenn die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ihre Bemühungen fortsetzt, dürfte sie keine größeren Schwierigkeiten bei der mittelfristigen Anwendung des Besitzstands in folgenden Bereichen haben:

- Fischerei
- Wirtschafts- und Währungspolitik
- Statistik
- Unternehmens- und Industriepolitik
- Transeuropäische Netze
- Wissenschaft und Forschung
- Bildung und Kultur
- Auswärtige Beziehungen
- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
- Finanz- und Haushaltsbestimmungen

In folgenden Bereichen muss das Land weitere Anstrengungen unternehmen, um seine Rechtsvorschriften an den gemeinschaftlichen Besitzstand anzugleichen und diesen mittelfristig wirksam um- und durchzusetzen:

- Freizügigkeit der Arbeitnehmer
- Niederlassungsrecht und Dienstleistungsfreiheit
- Freier Kapitalverkehr
- Finanzdienstleistungen
- Verbraucherschutz und Gesundheitsschutz

In folgenden Bereichen muss das Land erhebliche und dauerhafte Anstrengungen unternehmen, um seine Rechtsvorschriften an den gemeinschaftlichen Besitzstand anzugleichen und diesen mittelfristig wirksam um- und durchzusetzen:

- Öffentliches Auftragswesen
- Gesellschaftsrecht
- Informationsgesellschaft und Medien
- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit
- Verkehrspolitik
- Energie

- Steuern
- Sozialpolitik und Beschäftigung
- Regionalpolitik und Koordinierung der Strukturinstrumente
- Justiz, Freiheit und Sicherheit
- Zollunion

Werden die Bemühungen nicht erheblich beschleunigt, wird das Land möglicherweise mittelfristig nicht in der Lage sein, die Anforderungen des Besitzstands in folgenden Bereichen zu erfüllen:

- Freier Warenverkehr
- Rechte an geistigem Eigentum
- Wettbewerbspolitik
- Finanzkontrolle

Im Bereich des Umweltschutzes werden äußerst umfassende Anstrengungen erforderlich sein, vor allem substanzielle Investitionen und eine Verstärkung der Verwaltungskapazitäten für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften. Eine vollständige Angleichung an den gemeinschaftlichen Besitzstand kann nur langfristig erreicht werden und erfordert eine erhebliche Erhöhung der Investitionen.

C. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ist eine funktionierende Demokratie mit stabilen Institutionen, die die rechtsstaatliche Ordnung und die Wahrung der Menschenrechte garantieren. Das Land hat 2001 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) unterzeichnet und die damit verbundenen Verpflichtungen seither insgesamt zufrieden stellend erfüllt. Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hat die im Rahmenabkommen von Ohrid vorgesehene Gesetzgebungsagenda erfolgreich umgesetzt, was zu erheblichen Verbesserungen der politischen und sicherheitspolitischen Lage im Land beigetragen hat. Diese Gesetze müssen nun uneingeschränkt durchgesetzt werden. Das Land bleibt zur regionalen Zusammenarbeit bereit. Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien muss weitere Bemühungen vor allem in den Bereichen Wahlrecht, Polizeireform, Justizreform und Korruptionsbekämpfung unternehmen. Angesichts der insgesamt erzielten Reformfortschritte vertritt die Kommission die Auffassung, dass das Land auf dem besten Wege ist, die politischen Kriterien zu erfüllen, die 1993 vom Europäischen Rat von Kopenhagen sowie im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses festgelegt wurden.
- Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hat bedeutende Schritte auf dem Weg zur Einführung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft unternommen. Wenngleich das Land mittelfristig nicht in der Lage sein dürfte, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, wird die Beibehaltung des von ihm eingeschlagenen wirtschaftlichen Reformkurses dies in der Zukunft ermöglichen.
- Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien wird in der Lage sein, den meisten mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen mittelfristig nachzukommen, sofern sie umfassende Bemühungen um die Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an den Besitzstand unternimmt und vor allem dessen Um- und Durchsetzung gewährleistet. Wenn es seine Anstrengungen nicht erheblich beschleunigt, wird das Land möglicherweise mittelfristig nicht in der Lage sein, die Anforderungen des Besitzstands in den Bereichen freier

Warenverkehr, Rechte an geistigem Eigentum, Wettbewerbspolitik und Finanzkontrolle zu erfüllen. Eine vollständige Angleichung an den gemeinschaftlichen Besitzstand im Umweltbereich kann erst langfristig erreicht werden und erfordert eine erhebliche Erhöhung der Investitionen.

Aufgrund dieser Erwägungen und unter besonderer Berücksichtigung der beträchtlichen Fortschritte des Landes bei der vollständigen Einführung des im Rahmenabkommen von Ohrid von 2001 vorgesehenen Gesetzgebungsrahmens sowie nach vierjähriger Umsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (einschließlich der Anwendung seiner handelsbezogenen Bestimmungen in Form eines Interimsabkommens) empfiehlt die Kommission dem Rat, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien den Status eines Kandidatenlandes zuzuerkennen. Dieser Status bedeutet die politische Anerkennung engerer Beziehungen zwischen der EU und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf deren Weg zum Beitritt.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Union aufgenommen werden sollten, sobald das Land die Beitrittskriterien in ausreichendem Umfang erfüllt.

Dieser Stellungnahme ist der Entwurf einer Europäischen Partnerschaft mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien beigelegt, in der die Prioritäten genannt werden, die das Land im Zuge seiner Vorbereitungen auf die Eröffnung von Verhandlungen in Angriff nehmen muss. Die EU wird die Fortschritte der politischen Reformen weiterhin aufmerksam überwachen. Die Kommission wird dem Rat bis spätestens Ende 2006 einen Bericht über die von der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien erzielten Fortschritte vorlegen.