

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

---

*Haushaltsausschuss*

11. April 2001

## **ARBEITSDOKUMENT**

über die finanziellen Auswirkungen der Erweiterung der Europäischen Union

Haushaltsausschuss

Berichtersteller: Reimer Böge

1. Beitrittsverhandlungen laufen inzwischen mit 12 Ländern Mittel- und Osteuropas und des Mittelmeerraums, und mehrere Kapitel wurden vorläufig abgeschlossen. Der Europäische Rat von Helsinki änderte die Verhandlungsstrategie vom Zwei-Gruppen-Modell hin zu einer gleichberechtigten Teilnahme der beitrittswilligen Länder am Beitrittsprozess („Regatta Approach“). Das Parlament hat dies seit 1998 gefordert, damit jedes Beitrittsland nach seinen eigenen „Verdiensten“ beurteilt werden kann.
2. In der Praxis wird es schwierig sein, die Aufnahme der Beitrittsländer in verschiedene „Schübe“ oder Einzelbeitritte (nach dem „Regatta“-Modell) aufzuspalten, und zwar aus sozioökonomischen und politischen Gründen. Solche sind z. B. der Wunsch, Spannungen und soziopolitischen Neid zwischen den Visegrad-Ländern (Tschechische Republik, Ungarn, Polen und Slowakei) zu vermeiden, oder die Bereitschaft, die baltische Solidarität zu wahren. Die wirtschaftlichen Konsequenzen und rechtlichen Schwierigkeiten einer Aufspaltung der Zollunion zwischen der Tschechischen und der Slowakischen Republik lassen sich leicht durch den gleichzeitigen Beitritt beider Länder vermeiden. Im Fall eines Beitritts Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns hängt die Länge der Außengrenzen der Union sehr stark davon ab, ob die Slowakische Republik gleichzeitig beitrifft. Ungeachtet mutmaßlicher Vetos, wenn Polen (oder Zypern) nicht zu den ersten Beitrittsländern gehören, sollte auch erwähnt werden, dass der polnische Präsident kürzlich die Auffassung vertrat, es bestehe eine gute Chance, den Beitritt Polens 2005 endgültig zu vollziehen und den Verhandlungsprozess nicht zu überlasten und die bestmöglichen Ergebnisse zu gefährden. Schließlich sind im Vergleich zu Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik die finanziellen Auswirkungen der Aufnahme der verbleibenden 7 Beitrittsländer, die realistischerweise in einem ersten Schub beitreten könnten, erheblich geringer.
3. Der vom Europäischen Rat in Nizza vereinbarte „Fahrplan“ sieht vor, dass bis Juni 2002 alle Kapitel vorläufig abgeschlossen werden könnten. Es überrascht nicht, dass die Kapitel, die für den spanischen Vorsitz im ersten Halbjahr 2002 verbleiben, unter Haushaltsgesichtspunkten die interessantesten sind: Landwirtschaft, Regionalpolitik und Strukturinstrumente sowie Finanz- und Haushaltsbestimmungen. Zu den voraussichtlich letzten Kapiteln, die ebenfalls erst im ersten Halbjahr 2002 abschließend behandelt werden, werden auch Institutionen und verschiedene Fragen gehören. Obwohl der Fahrplan nur ein Bezugsrahmen ist, der die Verpflichtung von Rat und Kommission widerspiegelt, ist er dennoch eine wichtige Richtschnur und zeigt, dass 2001 eingehende Überlegungen angestellt werden sollten, um den Finanzrahmen vorzubereiten, der nach 2002 für die Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten bereit sein muss.
4. Jegliche Prüfung der finanziellen Auswirkungen der Erweiterung in den nächsten Jahren, jegliche Prognose oder jegliches vorgeschlagene Szenario muss einer Großzahl unbekannter Faktoren Rechnung tragen. Die Zahl der Mutmaßungen wird höher sein als die Zahl der Gewissheiten, insbesondere hinsichtlich der Reihenfolge, in der die Beitrittsländer beitreten werden, und hinsichtlich der Frage, in welchen Jahren dies der Fall sein wird. Das BIP-Wachstum der gegenwärtigen Mitgliedstaaten (EU-15) sowie der Beitrittsländer muss geschätzt werden. Die Aufnahmekapazität der Beitrittsländer, insbesondere bei den Strukturfonds, kann nur annäherungsweise bestimmt werden. Inhaltliche Verhandlungen wurden bisher weder bezüglich der Haushaltsaspekte der einzelnen Beitritte noch bezüglich der finanziellen Gesichtspunkte der Politiken

begonnen, die die größten finanziellen Auswirkungen haben: GAP und Strukturmaßnahmen. Wichtige Aspekte werden erst am Ende der Verhandlungen klar werden, so die Frage der Einbeziehung direkter Beihilfen in das Agrarpaket, der Zeitpunkt der umfassenden Beteiligung am Eigenmittelsystem oder die Modalitäten der Mittelüberweisungen aus den Strukturfonds. Die Zahl offener Fragen wird durch die Tatsache verdeutlicht, dass die Kommission Ende 2000 über 340 Anträge von Beitrittsländern betreffend Übergangsmaßnahmen in der Landwirtschaft und über 170 Anträge betreffend weitere Bereiche registriert hat.

5. Im Zeitraum der geltenden finanziellen Vorausschau werden nicht alle gegenwärtigen Beitrittsländer der Union beitreten. Da in einigen Bereichen Übergangsfristen wahrscheinlich sind, werden die kompliziertesten Jahre die nach 2006 sein. Daher wäre es möglicherweise vernünftig, den Zeitraum bis 2013 zu erörtern, um eine mittelfristige Prognose für einen Zeitraum zu gestatten, in dem alle (derzeit verhandelnden) Beitrittsländer eine realistische Chance haben werden, der Union beizutreten.
6. Nachstehend werden die Prognosen der Kommission, der Beitrittsländer und mehrerer Forschungsinstitute für die Kosten der Erweiterung widergegeben, um Erwägungen bezüglich der Haushaltskosten der Erweiterung zu formulieren und die obengenannten ungewissen Parameter zu klären.

### ***Die Prognose der Kommission***

7. Aufgrund der laufenden Beitrittsverhandlungen hat die Kommission keine detaillierten Prognosen und Szenarien der Haushaltsauswirkungen der Erweiterung veröffentlicht. Verschiedene Erweiterungsszenarien wurden, wenn auch nur mit groben Schätzwerten, von Kommissionsmitglied Schreyer in einer Rede vom 16. Februar 2001 vor der London School of Economics erläutert.
8. Durch die in Berlin vereinbarten Reformen wurden die Ausgaben für den Agrarhaushalt und die Strukturfonds für die gegenwärtigen Mitgliedstaaten reduziert. Auf diese Weise wurde ein Spielraum für die Finanzierung der Ausgaben für die neuen Mitgliedstaaten geschaffen, da alle neuen Mitglieder Nettobegünstigte sein werden. Im Finanzrahmen 2000-2006 wurden die Ausgaben für die sechs Beitrittsländer errechnet, mit denen die Union 1999 verhandelte. Die Berechnungen stützten sich auf die Erwartung, dass sie ab 2002 Mitglieder der Union sein würden. Bei den potentiellen Ausgaben für diese sechs neuen Mitgliedstaaten für GAP, Strukturfonds, interne Politikbereiche und Verwaltung wurde ein Anstieg von 6,8 Milliarden €2002 auf 17,8 Milliarden €2006 veranschlagt<sup>1</sup>. Damit blieb eine Marge unter der Gesamtobergrenze für den Haushalt.
9. Der Europäische Rat von Berlin veranschlagte jährlich ca. 2 bis 4 Milliarden € für die Landwirtschaft, der Kommission zufolge sind 4 Milliarden € jedoch der Mindestbetrag, der ausgegeben werden wird. Es ist sehr wahrscheinlich, dass dieser Betrag viel höher sein wird, ein Höchstbetrag wird jedoch nicht angegeben. Die endgültige Summe hängt

---

<sup>1</sup> Aktualisierte Zahlen aus dem geltenden Finanzrahmen

von der Entscheidung ab, Landwirten in Osteuropa direkte Zahlungen zu leisten oder zu verweigern. Auf dem Europäischen Rat von Berlin wurde empfohlen, die neuen Mitgliedstaaten sollten stufenweise von den Strukturmaßnahmen profitieren, im Umfang von 4 Milliarden €2002 bis 12,8 Milliarden €2006.

10. Seit Berlin hat sich die Situation entscheidend geändert. Um trotz der gegenwärtigen Unwägbarkeiten Berechnungen anstellen zu können, stellte die Kommission einige Hypothesen auf, um die Kosten der Erweiterung für den Haushaltsplan der Europäischen Union zu schätzen. Zunächst werden die neuen Mitgliedstaaten im Anschluss an den Gipfel von Nizza der Europäischen Union ab 2004 beitreten können. Die Kommission geht davon aus, dass Bulgarien und Rumänien mehr Zeit benötigen werden und damit 10 neue Mitgliedstaaten beitreten werden. Die Kommission stützte sich auf neuere wirtschaftliche Prognosen und ging davon aus, dass die Wachstumsraten nach 2002 durchschnittlich 4% in den neuen Staaten und 2,5% in der EU-15 betragen werden. Da 80% des Haushalts der Europäischen Union für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturmaßnahmen ausgegeben wird, stützte sich die Kommission bei der Berechnung auf diese beiden Politikbereiche. Was die Strukturmaßnahmen angeht, so werden alle Regionen in den neuen Mitgliedstaaten Ziel-1-Regionen werden. Allerdings ist es nicht realistisch, anzunehmen, dass diese Länder mehr als 4% ihres BSP für Strukturmaßnahmen aufnehmen könnten. Die Verhandlungsposition der EU-15 bezüglich der GAP lautet, dass die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten keine direkten Einkommensbeihilfen erhalten werden, da sie der Kommission zufolge keine Preissenkungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen hinnehmen mussten. Die landwirtschaftlichen Ausgaben für die neuen Mitgliedstaaten wären bei einem solchen Szenario relativ begrenzt. Die Kommission gibt zu, dass es schwierig sein wird, die Agrarverhandlungen ohne gewisse Zugeständnisse bei direkten Einkommensbeihilfen oder gleichwertigen Maßnahmen abzuschließen. Für die GAP-Ausgaben sind also zwei Hypothesen vorstellbar: Entweder werden direkte Einkommensbeihilfen gezahlt, was einen hohen Mittelumfang erfordert, oder nicht, was einen niedrigeren Mittelbedarf bedeutet.
11. Auf der Grundlage dieser Hypothesen und unter Berücksichtigung der Unwägbarkeit einiger der Parameter schätzt die Kommission, dass die Ausgaben für die Erweiterung für 10 Länder 2004 in der Größenordnung von 10,1 Milliarden € (niedriger Mittelbedarf) bis 13 Milliarden € (hoher Mittelbedarf) zu veranschlagen sind, 2005 zwischen 14,9 Milliarden € (niedrig) bis 23 Milliarden € (hoch) und 2006 zwischen 18 Milliarden € bis 25,2 Milliarden € wobei es sich um grobe Schätzwerte handelt. Dies ist den 12,3 Milliarden € 2004 und den 17,8 Milliarden € 2006 für sechs Länder, die im Finanzrahmen geschätzt wurden, gegenüber zu stellen.
12. Der mögliche Anstieg der Ausgaben für die Erweiterung würde immer noch eine Marge unter der derzeitigen maximalen BSP-Rate von 1,27% für den EU-Haushalt belassen. Nach 2004 würde die Marge bei einem hohem Mittelumfang von 0,23% 2004 auf Null 2010 zurückgehen. Die Marge unter der Obergrenze wäre nicht nur als Sicherheitsnetz für unvorhergesehene Entwicklungen notwendig, sondern auch, um den Beitritt von Bulgarien und Rumänien zu ermöglichen.

13. Die Kommission unterstreicht, dass die EU-Haushaltspolitik nicht als ein System automatischer Mittelüberweisungen oder als Ausgleichsfonds angelegt ist. Das bedeutet, dass die Ausgaben ausgehandelt und festgelegt werden und dass kein unkalkulierbares Risiko bestehen wird. Die Kommission schließt, dass die Erweiterung möglich ist, ohne den in der Agenda 2000 und auf dem Gipfel von Berlin geschaffenen Finanzrahmen zu ändern, mehr noch, dass genug Spielraum unterhalb der Eigenmittelobergrenze existiert.

### ***Die Prognose der Beitrittsländer***

14. Im allgemeinen wird von den Beitrittsländern erwartet, dass sie vom Zeitpunkt ihres Beitritts an vollständig an allen Gemeinschaftsprogrammen teilnehmen, insbesondere hinsichtlich der Landwirtschaft und der Strukturfonds, im Einklang mit ihrer Verhandlungsposition. Detaillierte Berechnungen und Schätzungen bezüglich der erwarteten Mittelüberweisungen aus dem EU-Haushalt sind nicht verfügbar, entweder weil diese Prognosen noch nicht vorgenommen wurden oder weil die Beitrittsländer fürchten, ihre Verhandlungsposition durch eine Veröffentlichung dieser Zahlen zu untergraben. Nachstehend werden einige Prognosen seitens der ungarischen, tschechischen und polnischen Regierung aufgeführt.
15. Die ungarische Regierung wird in den Verhandlungen fordern, dass die Agrar- und Regionalpolitik der Europäischen Union ohne Einschränkungen auf Ungarn ausgedehnt werden sollte. Die ungarische Regierung legte einige Anträge auf Übergangsfristen vor, die allerdings keine signifikanten Haushaltsauswirkungen haben.
16. Die Tschechische Republik erwartet, dass die GAP uneingeschränkt auf ihre Landwirte ausgedehnt wird. Was die Strukturfonds angeht, so erwartet die Tschechische Republik, dass sie unmittelbar nach ihrem Beitritt 1,75% ihres BIP aus dem EU-Haushalt erhält, und hofft, binnen drei Jahren 4% ihres BIP zu erreichen. Ausgehend von dieser Hypothese und der erwarteten BIP-Angabe 2001 für die Tschechische Republik (54,3 Milliarden € zu Marktpreisen) lässt sich folgende Berechnung anstellen: Die Leistungen aus EU-Mitteln aus den Strukturfonds würden, wenn der Beitritt 2004 erfolgt, zu Preisen 2002 und bei einer jährlichen Wachstumsrate des tschechischen BIP von 4% 2004 1,1 Milliarden € (1,75%) betragen, 2005 1,6 Milliarden € (2,5%), 2006 2,2 Milliarden € (3,25%) und 2007 2,8 Milliarden € (4%) .
17. Der Standpunkt Polens<sup>2</sup> ist in einem offiziellen Bericht der polnischen Regierung über Kosten und Leistungen im Zusammenhang mit dem Beitritt Polens zur EU veröffentlicht. Gemäß diesem Bericht sollten die Strukturfonds uneingeschränkt auf Polen ausgedehnt werden. Vorausgesetzt, die polnischen Landwirte erhalten im Einklang mit der polnischen Verhandlungsposition das Recht, an allen GAP-Instrumenten teilzuhaben, und falls Polen 2003 Mitglied gewesen wäre, würden die Polen 2003 3,3 Milliarden € in Form direkter Beihilfen (ausgenommen ältere Landwirte und Bauernhöfe von weniger als 3 ha)

---

<sup>2</sup> Bericht der polnischen Regierung über Leistungen und Kosten im Zusammenhang mit dem Beitritt Polens zur EU, 4. August 2000, ausgearbeitet von einem Team unter Leitung des stellvertretenden Wirtschaftsministers Swiecicki.

und Einkommenssteigerungen in Höhe von 1,1 Milliarden € aufgrund höherer Preise erwarten.

18. Die Vorteile des Beitritts für die Polen werden die Kosten nach dem Beitritt bei weitem übersteigen, obwohl die Kosten für den polnischen Staatshaushalt zur Anpassung des Besitzstands, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt, erheblich sind. Der polnische Beitrag zum EU-Haushalt wird auf 1,1 bis 3,3 Milliarden €2004, 1,2 bis 3,6 Milliarden € 2005 und 1,3 bis 3,9 Milliarden € 2006 geschätzt. Die tatsächlichen polnischen Beiträge wären niedriger, wenn die EU den von der polnischen Regierung vorgeschlagenen Übergangsfristen zustimmt (Kürzung um 90% 2003, 70% 2004 usw. bis 0% 2008). Tabelle 1 verdeutlicht die polnischen Erwartungen. Die Gesamtkosten für Polen übersteigen die Leistungen im Zeitraum 2000-2002, während in den Zeiträumen 2003-2006 und 2007-2010 die Leistungen mehr als doppelt so hoch sein werden wie die Kosten.

**Tabelle 1:  
Kosten und Leistungen in ausgewählten Bereichen aufgrund des Beitritts Polens zur EU  
(in Milliarden €)**

	Haushaltskosten für Polen			Leistungen (aus EU-Mitteln)		
	2000-2002	2003-2006	2007-2010	2000-2002	2003-2006	2007-2010
<b>Umwelt</b>	3.2	3.2	2.5	0.8	1.6	0.7
<b>Landwirtschaft</b>	1	2.5	1.9	0.6	10.2	7.6
<b>Fischerei</b>	0.03	0.03	0.03	0.03	0.2	0.1
<b>Regionalpolitik</b>	0.3	3	3	0.8	7.2	7.2
<b>Insgesamt</b>	4.6	8.8	4.8	2.1	19.1	15.7

Quelle: Bericht der polnischen Regierung über Leistungen und Kosten im Zusammenhang mit dem Beitritt Polens zur EU, 4. August 2000, ausgearbeitet von einem Team unter Leitung des stellvertretenden Wirtschaftsministers Swiecicki

### *Forschungsinstitute*

19. Die Anlagen I und II enthalten verschiedene Schätzungen der Kosten der Erweiterung, die von mehreren Forschungsinstituten vorgenommen wurden. Bei den landwirtschaftlichen Mittelüberweisungen reichen die Zahlen von 10 bis 15,2 Milliarden € für eine reformierte GAP gemäß der Agenda 2000 mit direkten Beihilfen für die Tschechische Republik, Polen, Ungarn, Slowakei, Slowenien, Litauen, Lettland, Estland, Rumänien und Bulgarien. Bei einer reformierten GAP gemäß der Agenda 2000 erhalten diese Länder Mittel zwischen 2,6 und 5,5 Milliarden € wenn sie von den direkten Beihilfen ausgenommen werden. Bei einer nicht reformierten GAP mit direkten Beihilfen würden diese 10 Länder ca. 11 Milliarden € erhalten. Bei einer nicht reformierten GAP ohne direkte Beihilfen für die neuen Mitgliedstaaten sollten es ca. 3,7 Milliarden € sein. Was die Mittelüberweisungen im Rahmen der Strukturmaßnahmen betrifft, so könnten

mehreren Forschungsinstituten zufolge die Tschechische und die Slowakische Republik, Ungarn und Polen Mittel aus dem EU-Haushalt in der Größenordnung von 11 bis 16 Milliarden € erhalten. Was die Gesamtmittelüberweisungen aus dem EU-Haushalt angeht, so könnten diese vier Länder Mittel in der Größenordnung von 17 bis 23 Milliarden € erhalten. Die Gesamtmittelüberweisungen an die 10 oben genannten Länder könnten sich schließlich auf 15,5 bis 30 Milliarden € belaufen.

## **Erwägungen des Berichterstatters**

20. Der Berichterstatter muss seine Prognosen und Szenarien der Kosten der Erweiterung auf mehrere Hypothesen stützen, die zwangsläufig politische Erwägungen implizieren und zumindest einige Diskussionen erfordern.
21. Der Finanzrahmen EU-21 im Anhang zur Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 geht von der Aufnahme von 6 Beitrittsländern 2002 aus. Derzeit gilt als wahrscheinlichster Termin für die ersten Beitritte 2004. Dies würde erfordern, dass der „Fahrplan“ von Nizza eingehalten und bis Juni 2002 die Verhandlungen abgeschlossen und die Beitrittsverträge unterzeichnet werden, damit das Europäische Parlament, die Mitgliedstaaten und die Beitrittsländer über die genügend Zeit verfügen, die Beitrittsverträge 2003 zu ratifizieren, womit der erste Beitritt am 1. Januar 2004 erfolgen könnte. Diese Perspektive wurde vom Parlament insbesondere im Hinblick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 begrüßt.
22. Der Berichterstatter hält es für wahrscheinlich, dass die Beitrittsländer der Union in Gruppen beitreten werden. Darüber hinaus werden die Hypothesen der Kommission bezüglich des realen BIP-Wachstums in den Mitgliedstaaten (2,5% ab 2002) und in den Beitrittsländern (4%) hier ebenfalls zugrunde gelegt. Der Eigenmittelbeschluss bleibt unverändert, d.h. die Eigenmittelobergrenze bleibt bei 1,27% des BSP der Gemeinschaft.

## ***Landwirtschaft***

23. Was die Beteiligung der neuen Mitgliedstaaten an der Gemeinsamen Agrarpolitik betrifft, so werden die Kosten für den EU-Haushalt hauptsächlich von der Einbeziehung der Landwirte der Beitrittsländer in die direkten Beihilfetransfers abhängen.

**Tabelle 2**  
**Mittelüberweisungen aus dem EU-Haushalt in die neuen Mitgliedstaaten - GAP**

	in Milliarden €									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Szenario 1: Keine direkten Beihilfen, rascher Beitritt	2	2,1	2,2	2,3	3,3	3,6	3,9	4,3	4,8	5,2
Szenario 2: Keine direkten Beihilfen, langsamer Beitritt	1,7	1,8	1,9	2	2,8	3,1	3,4	3,7	4,8	5,2
Szenario 3: Direkte Beihilfen, rascher Beitritt	3,6	5,3	7	7,6	10,6	11,7	12,8	14,1	15,5	17,1
Szenario 4: Direkte Beihilfen, langsamer Beitritt	3,1	4,7	6	6,5	9,1	10	11,1	12,2	15,5	17,1
Finanzrahmen EU-21 – Rubrik 8 (Landwirtschaft)	2,6	3,1	3,6							

zu Preisen 2002

24. Diese Prognosen basieren auf mehreren Hypothesen. In Tabelle 2 wird in Szenario 1 und 3 mit dem Beitritt der Tschechischen Republik, Ungarns, Polens, Zyperns, Sloweniens und Estlands (Gruppe 1) sowie Litauens, Lettlands, der Slowakei und Maltas (Gruppe 2) 2004 sowie Bulgariens und Rumäniens (Gruppe 3) 2008 gerechnet. In Szenario 2 und 4 wird mit dem Beitritt von Gruppe 1 2004, Gruppe 2 2008 und Gruppe 3 2012 gerechnet. In der Tabelle werden im Rahmen von Szenario 1 und 2 keine direkten Beihilfetransfers an die Landwirte der neuen Mitgliedstaaten veranschlagt, entgegen Szenario 3 und 4. Für die direkten Beihilfezahlungen wird von einer stufenweisen Einbeziehung ausgegangen. (Siehe Anlage III für weitere Einzelheiten)
25. Die Zahlen werden dem geltenden Finanzrahmen gegenüber gestellt, der vom Beitritt von sechs Ländern 2002 ausgeht. Ist die Erweiterung in bezug auf die Landwirtschaft unter Zugrundelegung der Obergrenzen des geltenden Finanzrahmens finanzierbar? Offensichtlich ist die Erweiterung ohne direkte Beihilfen an die Landwirte finanzierbar, sogar wenn 10 anstelle von 6 Ländern beitreten. Wenn das Verhandlungsergebnis zum Beschluss führt, den Landwirten der Beitrittsländer direkte Beihilfen zu gewähren, und je nach Ergebnis der bevorstehenden GAP-Reformen muss der Finanzrahmen zweifellos an die neuen Gegebenheiten angepasst werden.
26. Der wesentliche Unterschied bei den Mittelüberweisungen je nach Berücksichtigung von Direktbeihilfen ist offensichtlich. Sind unterschiedliche Standards für Landwirte in Ost- und Westeuropa denkbar? Ihr Berichterstatter unterstützt die stufenweise Einbeziehung in Bezug auf die Landwirtschaft. Die EU-Haushaltsausgaben lassen sich besser kontrollieren. Interne Probleme in den neuen Mitgliedstaaten könnten vermieden werden, da die Überweisung der Beihilfen im Rahmen der GAP an eine bestimmte Gesellschaftsgruppe in den Beitrittsländern gewichtige Auswirkungen in Form

plötzlicher Einkommensunterschiede zwischen Landwirten und anderen Gruppen, interne soziale Unruhen und die Verlagerung von Humanressourcen und Wirtschaftsfaktoren nach sich ziehen könnte.

27. In diesem Kontext sollten Zeitplan und Ergebnis der GAP-Reformen (Halbzeitbewertung) erörtert werden. Sie könnten ein völlig anderes Bild ergeben, wenn beispielsweise der Schwerpunkt stärker auf Beihilfen für erzeugungsunabhängige Elemente, gute ökologische Praktiken oder ökologischen Landbau oder die Zielgruppe kleinerer Bauernhöfe gelegt würde. Dies könnte parallel zum Erweiterungsprozess sogar Einsparungen für den GAP-Haushalt bewirken.

### **Strukturfonds**

28. Was die Strukturmaßnahmen betrifft, so werden die Mehrkosten für die EU erheblich sein.

**Tabelle 3**  
**Mittelüberweisungen aus dem EU-Haushalt an die neuen Mitgliedstaaten -**  
**Strukturmaßnahmen**

	in Milliarden €									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Szenario 1: Rascher Beitritt, unverzögerlicher Transfer von 4%	16,2	16,8	17,5	18,2	21,4	22,3	23,2	24,1	25,0	26,0
Szenario 2: Langsamer Beitritt, unverzögerlicher Transfer von 4%	14,3	14,8	15,4	16,0	18,9	19,7	20,4	21,3	25,0	26,0
Szenario 3: Rascher Beitritt, stufenweise Einbeziehung	6,1	8,4	10,9	13,6	17,5	21,0	22,2	23,4	24,7	26,0
Szenario 4: Langsamer Beitritt, stufenweise Einbeziehung	5,3	7,4	9,6	12,0	15,4	18,5	19,8	20,6	22,9	24,5
Finanzrahmen EU-21 – Rubrik 8 (Strukturmaßnahmen)	8,4	10,6	12,8							

Berechnung basiert auf dem Gesamt- BIP zu Preisen 2002 (Eurostat)

29. Die Prognosen in Tabelle 3 basieren auf mehreren Hypothesen. Der zulässige maximale jährliche Transfer aus dem EU-Haushalt an ein einzelnes Land beträgt gemäß der Verordnung Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die

Strukturfonds 4% seines BIP. In Szenario 1 und 3 (rascher Beitritt) wird mit dem Beitritt der Tschechischen Republik, Ungarns, Polens, Zyperns, Sloweniens und Estlands (Gruppe 1) sowie Litauens, Lettlands, der Slowakei und Maltas (Gruppe 2) 2004 sowie Bulgariens und Rumäniens (Gruppe 3) 2008 gerechnet. In Szenario 2 und 4 wird mit dem Beitritt von Gruppe 1 2004, Gruppe 2 2008 und Gruppe 3 nach 2012 gerechnet (langsamer Beitritt).

30. In Szenario 1 und 2 wird von der Hypothese eines unverzüglichen Transfers von 4% des BIP der neuen Mitgliedstaaten aus dem EU-Haushalt für Strukturmaßnahmen ausgegangen. Sind diese Szenarien realistisch, wenn die Aufnahmekapazität der Länder berücksichtigt wird? Die Instrumente der Strukturfonds zur Beitrittsvorbereitung waren diesbezüglich kein echter Test, da die Verpflichtungen 5 bis 15 mal niedriger sind als der erste mögliche Transfer aus den Strukturfonds (1,1 Milliarden € gegenüber 5,3 bis 16,2 Milliarden €). Darüber hinaus verzögern sich, obwohl die Mittelüberweisungen zur Beitrittsvorbereitung weitaus niedriger ausfallen, die Zahlungen an die Beitrittsländer wegen Ausführungsproblemen im Rahmen von ISPA (und SAPARD).
31. Die Szenarien 3 und 4 zeigen die Ergebnisse, wenn die stufenweise Einbeziehung für die Strukturfonds angewandt wird, wobei die Mittelüberweisungen jährlich um 0,5% steigen, beginnend mit 1,5% im ersten Beitrittsjahr. Die Tabelle macht deutlich, dass die Ausgaben in den ersten Jahren der Erweiterung besser zu kontrollieren sind, was möglicherweise ein starkes Argument für eine stufenweise Einbeziehung wäre. Zusätzlich zu diesem Argument begründet die Tatsache, dass die Beitrittsländer selbst angegeben haben, nicht in der Lage zu sein, 4% ihres BIP in den ersten Jahren zu verwalten und mitzufinanzieren, das Argument, dass die Aufnahmekapazität in den ersten Jahren nicht ausreicht. In jedem Fall werden die neuen Mitgliedstaaten einige Jahre brauchen, um diese Gelder tatsächlich effizient verwenden zu können, wie im Falle Irlands, und es ist keine gute Idee, die Volkswirtschaften (und Gesellschaften) der neuen Mitgliedstaaten mit einem unverzüglichen BIP-Transfer von 4% zu erschüttern.
32. Ist die Erweiterung in bezug auf die Strukturfonds finanzierbar? Wenn die langsame stufenweise Einbeziehung praktiziert wird, ist die Erweiterung offensichtlich auf der Grundlage des Finanzrahmens der IIV finanzierbar (selbst wenn 2004 10 Länder beitreten). Bei einem unverzüglichen Transfer von 4% des BIP der sechs neuen Mitgliedstaaten aus dem EU-Haushalt werden die Mittelüberweisungen in den ersten Jahren weitaus höher sein, als im Finanzrahmen vorgesehen. Geht man hingegen von einer stufenweisen Einbeziehung aus, wären die Mittelüberweisungen weitaus niedriger als im Finanzrahmen angegeben. (Siehe Anlage IV für weitere Einzelheiten)

### ***Interne Politikbereiche***

33. Derzeit können sich die Beitrittsländer bereits an einer erheblichen Zahl von Gemeinschaftsprogrammen und –instrumenten in den internen Politikbereichen beteiligen. Ihr Beitrag kann teilweise durch die im Rahmen des PHARE-Programms verfügbaren Mittel finanziert werden.

34. Nach der Erweiterung müssen die Ausgaben für die internen Politikbereiche im Verhältnis zum Bedarf der neuen Mitgliedstaaten erhöht werden. Dies ist im Finanzrahmen EU-21 bereits vorhergesehen. Der jeweilige Bedarf könnte nach dem BIP der neuen Mitgliedstaaten definiert werden. Am Anfang der geltenden Finanziellen Vorausschau belief sich der im EU-Haushalt vorgesehene Betrag für die internen Politikbereiche auf 0,075% des BSP der Mitgliedstaaten. Wird dieser Prozentsatz auf das jeweilige BIP der Beitrittsländer angewandt, so liegen die daraus resultierenden Zahlen weit unter den in den Finanzrahmen EU-21 der Interinstitutionellen Vereinbarung („Rubrik 8“) für die internen Politikbereiche eingesetzten Zahlen (vgl. Anlage V). Sicherlich wäre der nach der Erweiterung für die internen Politikbereiche letztendlich benötigte Betrag höher als diese nur auf dem BIP beruhende Schätzung. Für die internen Politikbereiche spielen das BIP und die Aufnahmekapazität eine geringere Rolle als im Fall der Landwirtschafts- und Strukturausgaben. Faktoren wie die Bevölkerungszahl und die Notwendigkeit, gegenüber den alten Mitgliedstaaten in Bereichen wie der europäischen Dimension in allgemeiner und beruflicher Bildung oder Umweltschutz (Beteiligung am LIFE-Programm zum Beispiel) aufzuholen, müssen berücksichtigt werden.

### ***Externe Politikbereiche***

35. Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder sowie Zyperns und der Türkei bringt neue politische Aufgaben für die Union in den externen Politikbereichen mit sich. Die Europäische Union wird neue gemeinsame Grenzen mit der Ukraine, Belarus, Kroatien, Serbien und Moldawien haben. Die geographische und politische Lage Zyperns erfordert besondere Aufmerksamkeit. Die geographische Situation der Enklave Kaliningrad wird dazu führen, dass ein Teil Rußlands von EU-Hoheitsgebiet umgeben ist.
36. Die Union wird den politischen Verpflichtungen der neuen Mitgliedstaaten in ihrer Außenpolitik Rechnung tragen müssen. Dies wird zusätzliche Mittel für die externen Politikbereiche erfordern.

### ***Verwaltungskosten***

37. Das Parlament hat den steigenden Druck auf die Obergrenze der Rubrik 5 (Verwaltungsausgaben) der Finanziellen Vorausschau und die Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit der Erweiterung in den nächsten Jahren unterstrichen<sup>3</sup>. Die budgetären Konsequenzen der vom Europäischen Rat in Nizza gefassten Beschlüsse, einschließlich der Auswirkungen aufgrund der zusätzlich erforderlichen Humanressourcen (z.B. im Sprachendienst) und Gebäude, für die Verwaltungskosten sind

---

<sup>3</sup> Entschließung zu den Leitlinien für das Haushaltsverfahren 2002, Einzelpläne I, II, IV, V, VI, VII und VIII, angenommen am 3. April 2001

erheblich. Das Europäische Parlament hat bereits alle Institutionen aufgefordert, einen umfassenden Finanzplan vorzulegen und die zur Vorbereitung auf die Erweiterung notwendigen Maßnahmen durchzuführen.

38. Im Vergleich zu den anderen Institutionen hat die Erweiterung insbesondere für das Parlament erhebliche Auswirkungen bezüglich der internen Organisation, da die Zahl der Länder (schlussendlich 12 neue Mitgliedstaaten) um 80%, die Zahl der Mitglieder um 17% (bis auf 732 Mitglieder) steigen und die Zahl der Sprachen sich fast verdoppeln wird (10 neue Sprachen). Schätzungen zufolge werden aufgrund der Erweiterung 1.900 neue Stellen mit jährlichen Kosten in Höhe von ca. 200 Millionen € erforderlich sein. Sicherlich könnten Mittel und Wege gefunden werden, die Nutzung der verfügbaren Ressourcen zu optimieren und den Finanzbedarf für die Erweiterung zu verringern; z.B. die Zusammenlegung von Dienststellen für mehrere Generaldirektionen unter Nutzung der neuen Technologien und der interinstitutionellen Zusammenarbeit (auch im Übersetzungs- und Dolmetscherdienst). Auf diese Weise könnte die Zahl neuer Stellen und neuer Büros (Gebäude) für das Generalsekretariat und die Fraktionen verringert werden. Selbstverständlich sollte man den Bedarf an neuen Sitzungssälen einschließlich Dolmetscherkabinen und darüber hinaus die Ausweitung des Sprachendienstes nicht außer Acht lassen.
39. Werden all diese Faktoren berücksichtigt (die in geänderter Form auch für die anderen Institutionen gelten), könnte es möglich sein, dass die Obergrenze der Rubrik 5 und die für die Verwaltung im Zusammenhang mit der Erweiterung im Finanzrahmen angegebene Obergrenze nicht ausreicht, die Verwaltungsausgaben zu finanzieren. Ist es eine Option, bereits sehr früh mit den erforderlichen Maßnahmen für die Erweiterung zu beginnen, d.h. Erwerb und Neubau von Gebäuden, Ausbildung von Dolmetschern, Übersetzern usw., um die Kosten über einen längeren Zeitraum zu verteilen?

### *Eigenmittel*

40. Der Anteil der Eigenmittel, den die EU-Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt beitragen müssen, ist im Eigenmittelbeschluss festgesetzt. Der neue Eigenmittelbeschluss wurde am 29. September 2000 verabschiedet<sup>4</sup> und kann als ein Ergebnis des Europäischen Rates von Berlin betrachtet werden. Der Rat beabsichtigte, einen Eigenmittelbeschluss vorzulegen, der die Finanzierung der Erweiterung erlauben würde. Es muss sich noch erweisen, ob dies der Fall sein wird, sicher ist jedoch, dass die Regierungen große Schwierigkeiten haben würden, diesen Beschluss (der am 1. Januar 2002 in Kraft treten wird) vor der Erweiterung oder auch nur vor Ende der geltenden finanziellen Vorausschau anzupassen. Der neue Eigenmittelbeschluss sieht eine Obergrenze von 1,27% des BSP der Gemeinschaft für Zahlungen und von 1,335% für Verpflichtungen vor.
41. Die Berechnung der für den EU-Haushalt verfügbaren zusätzlichen Eigenmittel zeigt, dass zu den Eigenmitteln relativ niedrige Beträge hinzukommen werden (vgl. Anlage VI).

---

<sup>4</sup> ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42

2004 zum Beispiel würden nur 5,8 Milliarden € aus der uneingeschränkten Ausschöpfung (1,27 %) der Eigenmittel der derzeitigen 13 Beitrittsländer im Vergleich zu 121,8 Milliarden € von den EU-15 resultieren. Dennoch könnte dieser Betrag von Bedeutung sein, da Nummer 25 Absatz 3 der Interinstitutionellen Vereinbarung folgendes vorsieht: „Zur Deckung des Mehrbedarfs dienen die hierzu in der Finanziellen Vorausschau vorgesehene Reserve und, falls notwendig, die durch den erweiterungsbedingten Anstieg des BSP der Union anfallenden zusätzlichen Eigenmittel.“ Anlage VIII zeigt, dass dies die für die Erweiterung verfügbaren Mittel für Zahlungen, insbesondere in den ersten Jahren nach der Erweiterung erheblich aufstocken wird, ohne dass eine Änderung der Finanziellen Vorausschau notwendig würde. So könnten z.B. 2004 nicht nur 9,4 Milliarden € die in der FV als für die Erweiterung verfügbar ausgewiesen werden, durch eine Anpassung der FV (gemäß Nummer 25 Absatz 1 IIV) mobilisiert werden, sondern auch 5,1 Milliarden € im Rahmen der „durch den erweiterungsbedingten Anstieg des BSP der Union anfallenden zusätzlichen Eigenmittel“, falls die Union in diesem Jahr 10 Beitrittsländer aufnehmen würde.

42. Zumindest einige Beitrittsländer haben eine Übergangsfrist beantragt, bevor sie den vollen Betrag ihres Eigenmittelanteils zahlen müssen. Bei früheren Beitritten hat die Gemeinschaft diesem Antrag stattgegeben, da die neuen Mitgliedstaaten nicht unverzüglich von umfassenden Mittelüberweisungen aus dem EU-Haushalt, insbesondere betreffend Landwirtschaft und Strukturfonds, profitieren konnten. Die Situation im vorliegenden Fall ist anders, da die Beitrittsländer bereits von den Vorbeitrittsinstrumenten profitieren und sich auf eine rasche Einbeziehung in die Gemeinschaftsinstrumente nach der Erweiterung vorbereiten. Allerdings zeigt das langsame Anlaufen von ISPA und SAPARD und die Diskussion über Modelle einer stufenweisen Einbeziehung in Landwirtschaft und Strukturfonds, dass die unmittelbaren Vorteile der EU-Instrumente nach der Erweiterung wahrscheinlich auch begrenzt sein werden. Dies könnte zu einer Diskussion über eine Übergangsfrist bei den Eigenmitteln oder über Ausgleichsmaßnahmen für die neuen Mitgliedstaaten während der ersten Jahre ihrer Mitgliedschaft führen.

## *Schlussfolgerungen*

43. Wie bereits zu Beginn dieses Papiers erwähnt, muss bei der Diskussion über die finanziellen Auswirkungen der Erweiterung eine Großzahl unbekannter Faktoren berücksichtigt werden. Daher sollten die Schlussfolgerungen dieses ersten Arbeitsdokuments zur Erweiterung eher Fragen zur Prüfung vorlegen als unmittelbare Antworten geben. Obwohl die Verhandlungen mit 12 Beitrittsländern in mehreren Bereichen bereits weit fortgeschritten sind, hat es den Anschein, dass die entscheidenden Fragen betreffend die finanziellen Auswirkungen der Erweiterung nur auf zahlreichen wissenschaftlichen Konferenzen, aber noch nicht auf politischer Ebene erörtert werden.
- Landwirtschaft: Welche Gemeinsame Agrarpolitik wird für die neuen Mitgliedstaaten gelten, d.h. welche Effekte werden aus der Halbzeitbewertung 2002/2003 resultieren? Werden die Landwirte der neuen Mitgliedstaaten ebenso wie die Landwirte der

gegenwärtigen Mitgliedstaaten direkte Beihilfen erhalten oder in geringerem Umfang? Wird es eine stufenweise Einbeziehung bei direkten Beihilfen oder Ausgleichsmaßnahmen geben? Wie werden die WTO-Verhandlungen und die bestehenden WTO-Verpflichtungen der Beitrittsländer die finanzielle Seite der EU-Erweiterung beeinflussen?

- Strukturmaßnahmen: Binnen welcher Frist könnte, da ein unverzüglicher Transfer von 4% des BSP der Beitrittsländer nicht sehr wahrscheinlich ist, eine stufenweise Einbeziehung der einzelnen Beitrittsländer erfolgen? Müssen wir über die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in den Kohäsionsfonds diskutieren?
  - Interne Politikbereiche: Wie sollten die Erfordernisse für die neuen Mitgliedstaaten berechnet werden? Sind die Zahlen des Finanzrahmens EU-21 eine verlässliche Grundlage für die entsprechende Anpassung der Finanziellen Vorausschau?
  - Externe Politikbereiche: Benötigt die Europäische Union zusätzliche finanzielle Mittel zur Bewältigung der Ausweitung der Aufgaben aufgrund des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten?
  - Verwaltung: Wie umfangreich sind die Erfordernisse der Institutionen zur Vorbereitung und zur Bewältigung der Herausforderungen der Erweiterung (insbesondere in bezug auf neue Humanressourcen, Gebäude, Übersetzer und Dolmetscher)?
  - Finanzielle Vorausschau: Reichen die Mittel der Finanziellen Vorausschau (für den Beitritt verfügbare Zahlungsermächtigungen) aus, um die Erweiterung bis 2006 zu finanzieren? Reichen die Bestimmungen der Interinstitutionellen Vereinbarung aus, um die Erweiterung zu finanzieren? Bis 2006 wird die große Ungewissheit hinsichtlich mehrerer Elemente der Erweiterungskosten wahrscheinlich andauern. Alternativen könnten bezüglich der mittelfristigen Finanzplanung ab 2006 erörtert werden. Ist eine neue Finanzielle Vorausschau für einen 7-Jahres-Zeitraum das beste Mittel? Sind eine Verlängerung der geltenden Finanziellen Vorausschau oder eine Finanzielle Vorausschau für einen kürzeren Zeitraum ein gutes Mittel, um zu vermeiden, dass die jährliche Diskussion über eine Änderung der Finanziellen Vorausschau ein fester Bestandteil der Haushaltsverfahren nach 2006 wird?
  - Eigenmittel: Benötigen die neuen Mitgliedstaaten Übergangsfristen oder Ausgleichsvereinbarungen? Wird der Eigenmittelbeschluss 2000 der angemessene Rahmen zur Bewältigung der Erweiterung sein?
44. Sicherlich wird sich die Debatte zunächst auf die Zahlenangaben in der geltenden Finanziellen Vorausschau (EU-15) für Zahlungen und im Finanzrahmen (EU-21) für Verpflichtungen stützen. Aber selbst diese Zahlen unterliegen einer Interpretation. Drei Möglichkeiten sollten ausgehend von der Hypothese, dass die ersten neuen Mitgliedstaaten der Union 2004 beitreten werden, erwähnt werden. Möglichkeit 1 lautet, dass 2004 Mittel bereitgestellt werden, wie für 2004 im Finanzrahmen angegeben, usw. Die zweite Möglichkeit ist, dass 2004 Mittel bereitgestellt werden, wie für 2002 im Finanzrahmen angegeben, 2005 wie für 2003 angegeben usw. Und die letzte Möglichkeit ist, dass die im Finanzrahmen für die Jahre 2002 und 2003 angegebenen Mittel ausgewogen über 2004, 2005 und 2006 verteilt werden (vgl. Anlage VII).
45. Schließlich möchte Ihr Berichterstatter einige der Prognosen in diesem Papier zusammenfassen (vgl. Anlage VIII), um eine Basis für die Debatte über die finanziellen Auswirkungen der Erweiterung vorzuschlagen.