

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

---

*Haushaltsausschuss*

13. März 2002

## **ARBEITSDOKUMENT Nr. 2**

über die finanziellen Auswirkungen der EU-Erweiterung

Haushaltsausschuss

Berichterstatter: Reimer Böge

## *Die gegenwärtige Lage*

1. In dem „Fahrplan“ für die Beitrittsverhandlungen, den der Europäische Rat auf seiner Tagung in Nizza als Schlüsselement für die Erweiterungsstrategie festgelegt hat, ist der Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit den Kandidatenländern im Jahre 2002 vorgesehen. Dies bedeutet, dass alle verbleibenden Kapitel, die bereits mit einzelnen Bewerberländern eröffnet worden sind, in der ersten Hälfte des Jahres 2002 abgeschlossen werden sollten. Die Europäische Union sollte ihre Verhandlungspositionen zu den letzten fünf Kapiteln in der ersten Hälfte des Jahres 2002 festlegen und die Verhandlungen mit den Bewerberländern auf der Grundlage dieser Positionen aufnehmen. Die Verhandlungen über sämtliche Kapitel sollten anschließend mit den Bewerberländern, die für den Beitritt gerüstet sind, während der dänischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2002 abgeschlossen werden. Die Kommission wird ihre Berichte über die Fortschritte jedes einzelnen Beitrittslandes auf dem Weg zum Beitritt für das Jahr 2002 vorlegen und auf dieser Grundlage Empfehlungen dazu unterbreiten, welche Bewerberländer bereit für den Beitritt sind.
2. Dieser Zeitplan erscheint insofern als sehr ehrgeizig, als es sich bei einigen der noch offenen Kapitel um diejenigen handelt, deren Lösung sich als besonders schwierig erweist, was z.B. für die zwischen den derzeitigen Mitgliedstaaten geführte Debatte über die gemeinsame Verhandlungsposition und die gegenwärtigen Verhandlungen mit den Beitrittsländern gilt. Zwei dieser Kapitel (Kapitel 30 und 31: „Institutionen“ und „Sonstige Fragen“) werden erst nach Abschluss aller übrigen Kapitel geöffnet werden. Drei der fünf verbleibenden Kapitel betreffen überwiegend Finanz- und Haushaltsfragen:
  - Kapitel 7: Landwirtschaft,
  - Kapitel 21: Regionalpolitik und strukturpolitische Instrumente,
  - Kapitel 29: Finanz- und Haushaltsvorschriften.
3. Am 30. Januar 2002 legte die Kommission eine Mitteilung über diese drei Themenbereiche vor und konzentrierte sich dabei auf die finanziellen Aspekte, die bei diesen drei Kapiteln auf kohärente Weise angegangen werden müssen. Ein solcher Ansatz ist mehr als gerechtfertigt, da die Agrarausgaben und die Strukturmaßnahmen mit einem Gesamtbetrag von 78,1 Milliarden € von den 98,6 Milliarden € im Haushalt 2002 etwa 80% des EU-Haushalts ausmachen. Die Kommission plant, zwischen Ende Februar und Mitte März einen Entwurf eines gemeinsamen Standpunkts für Kapitel 21 (Regionalpolitik und strukturpolitische Instrumente) vorzulegen. Ein Entwurf eines gemeinsamen Standpunkts für die Landwirtschaft (Kapitel 7, mit Ausnahme von Fragen der Veterinärmedizin und des Pflanzenschutzes, für die bereits ein gemeinsamer Standpunkt besteht), der die Position der EU zu Direkthilfen, Marktordnungen, Produktionsquoten etc. widerspiegelt, ist für Anfang April vorgesehen. Ein Entwurf eines gemeinsamen Standpunkts für Kapitel 29 (Finanz- und Haushaltsbestimmungen) wird entsprechend den Fortschritten bei den Kapiteln Strukturfonds und Landwirtschaft vorgelegt werden, ist jedoch für die Zeit der spanischen Präsidentschaft vorgesehen.

4. Das Parlament und insbesondere sein Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten haben die Verhandlungen von Beginn an aufmerksam verfolgt und Einfluss auf den Prozess genommen. Gemäß Artikel 49 des EU-Vertrags erfordert der Beitritt neuer Mitgliedstaaten die Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit einer absoluten Mehrheit der ihm angehörenden Mitglieder beschließt. Diese Vertragsvorschrift verleiht dem Parlament bereits eine starke Position im Rahmen des Erweiterungsprozesses. Im Bereich der Finanz- und Haushaltsvorschriften ist die Stellung des Parlaments in Bezug auf den Beitritt noch stärker. Als einer der beiden Teile der Haushaltsbehörde und als das Organ, das den Beschluss über den Haushalt der Europäischen Union durch die Unterschrift seines Präsidenten besiegelt, beschließt das Parlament zusammen mit dem Rat über den Finanzrahmen, der für die Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten gelten wird. Der Berichterstatter möchte die übrigen Organe und die Regierungen der Mitgliedstaaten daran erinnern, dass in der zwischen Parlament, Rat und Kommission im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 vereinbarten Finanziellen Vorausschau Folgendes vorgesehen ist. „Im Falle einer Erweiterung der Europäischen Union um neue Mitgliedstaaten während der Geltungsdauer der Finanziellen Vorausschau passen das Europäische Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission gemäß den Abstimmungsregeln des Artikels 272 Absatz 9 Unterabsatz 5 EG-Vertrag gemeinsam die Finanzielle Vorausschau an, um dem erweiterungsbedingten Ausgabenbedarf Rechnung zu tragen“ (Nummer 25 Absatz 1 IIV). Dies bedeutet, dass die Anpassung zur Berücksichtigung der Erweiterung im Rat eine qualifizierte Mehrheit und im Parlament eine Mehrheit seiner Mitglieder sowie drei Fünftel der abgegebenen Stimmen erfordert. Der Berichterstatter möchte ein klares Signal an den Rat, die Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten richten, dass jedwede Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten, die zur Festlegung von gemeinsamen Verhandlungspositionen zu den drei Kapiteln, die für den EU-Haushalt am wichtigsten sind, führen würde, ohne Zustimmung des Parlaments zu der Finanzplanung, auf die sich die gemeinsamen Standpunkte stützen, wertlos wäre. Das gleiche Signal sollte an die Verhandlungsführer bei den Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und den Bewerberländern gerichtet werden: Eine Einigung kann nur dann tragfähig sein, wenn sie von den beiden Teilen der Haushaltsbehörde gebilligt werden kann.

### *Der Rahmen*

5. Beitrittsverhandlungen laufen inzwischen mit zwölf Ländern in Mittel- und Osteuropa und im Mittelmeerraum. Wie die Kommission in ihrem Dokument „Die Erweiterung erfolgreich gestalten: Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt“ (KOM(2001) 700 vom November 2001) eindeutig feststellt, haben nur zehn Bewerberländer Aussicht darauf, die Verhandlungen 2002 abzuschließen und der Union 2004 beizutreten. Der Beitritt Bulgariens und Rumäniens macht zusätzliche Anstrengungen dieser Länder erforderlich, und diese Anstrengungen können erst nach 2002 Wirkung zeigen. Die Kommission führt ferner aus, dass im November 2001 noch keines der Bewerberländer sämtliche Voraussetzungen für den Beitritt zur Union – z.B. die vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands oder die Schaffung der Verwaltungsstrukturen, die eine ausreichende Umsetzung des Besitzstandes gestatten – erfüllte.

6. Abgesehen von den vorstehend genannten fünf Kapiteln, die noch nicht geöffnet worden sind, wurden mit einer Reihe von Bewerberländern (ohne Berücksichtigung der Situation Bulgariens und Rumäniens) die Verhandlungen über einige Kapitel aufgenommen, jedoch noch nicht abgeschlossen:
- Kapitel 2 (Freizügigkeit): mit einem Bewerberland noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 4 (freier Kapitalverkehr): mit einem Bewerberland noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 6 (Wettbewerb): mit sechs Bewerberländern noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 8 (Fischerei): mit zwei Bewerberländern noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 9 (Verkehr): mit einem Bewerberland noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 10 (Besteuerung): mit sieben Bewerberländern noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 14 (Energie): mit zwei Bewerberländern noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 19 (Telekommunikation): mit einem Bewerberland noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 20 (Kultur und audiovisueller Bereich): mit einem Bewerberland noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 22 (Umwelt): mit einem Bewerberland noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 24 (Justiz und Inneres): mit sechs Bewerberländern noch nicht abgeschlossen,
  - Kapitel 25 (Zollunion): mit zwei Bewerberländern noch nicht abgeschlossen.
7. Der Europäische Rat hatte auf seiner Tagung in Helsinki im Dezember 1999 die Verhandlungsstrategie vom Zwei-Gruppen-Modell hin zum „Regatta-Ansatz“ geändert. Das Parlament hat diese Forderung seit 1998 erhoben, damit jedes Bewerberland nach seinen eigenen Verdiensten beurteilt werden kann. Bereits im ersten Arbeitsdokument über die finanziellen Auswirkungen der Erweiterung veranschaulichte Ihr Berichterstatter, dass es aus sozioökonomischen und politischen Gründen in der Praxis schwierig wäre, den Beitritt der Bewerberländer in verschiedene „Schübe“ oder Einzelbeitritte aufzuspalten („Regatta“-Modell), da ein solches Modell Spannungen und sozialen und politischen Neid zwischen den Visegrad-Ländern (Tschechische Republik, Ungarn, Polen und Slowakei) auslösen bzw. die Solidarität der baltischen Staaten beeinträchtigen könnte. Die wirtschaftlichen Konsequenzen und rechtlichen Schwierigkeiten eines Bruchs der Zollunion zwischen der Tschechischen und der Slowakischen Republik lassen sich leicht vermeiden, wenn beide Länder gleichzeitig beitreten. Im Falle eines Beitritts Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns hängt die Länge der Außengrenzen der Union in beträchtlichem Maße davon ab, ob die Slowakische Republik der Union zeitgleich beitrifft. Es wurde über Vetos spekuliert, wenn Polen (oder Zypern) nicht beim ersten Beitrittsschub dabei sind. Abschließend ist festzuhalten, dass – im Vergleich zu Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik – die finanziellen Auswirkungen des Beitritts der sieben verbleibenden Länder, die realistischerweise am „Beitrittsschub 2004“ teilnehmen könnten, beträchtlich geringer sind.
8. Die gegenwärtige Debatte zeigt, dass ein Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten im Jahre 2004 als das realistischste Szenario erscheint. Dies würde auch dem Wunsch des Europäischen Parlaments entsprechen, dass die ersten neuen Mitgliedstaaten im Juni 2004 an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen könnten. Bei den Berechnungen der möglichen Kosten der Erweiterung sollte man deshalb von der

Annahme ausgehen, dass im Jahre 2004 zehn neue Mitgliedstaaten der Union beitreten werden (auf diese Annahme stützt sich das vorliegende Dokument). Ein früherer Beitritt von Bewerberländern ist praktisch unmöglich, und der Beitritt von weniger als zehn Bewerberländern im Jahre 2004 würde dem Haushaltsrahmen lediglich mehr Spielraum verschaffen, jedoch kein Problem für die Haushaltsplanung darstellen.

9. In seinem ersten Arbeitsdokument vom April 2001 stellte der Berichterstatter fest: „Jegliche Prüfung der finanziellen Auswirkungen der Erweiterung in den nächsten Jahren, jegliche Prognose oder jedes vorgeschlagene Szenario muss einer Großzahl unbekannter Faktoren Rechnung tragen.“ Dies ist noch immer richtig. Zwar sind der Zeitplan und die Reihenfolge für den Beitritt der Bewerberländer seither klarer geworden, doch einige Faktoren sind immer noch vage. „Das BIP-Wachstum der gegenwärtigen Mitgliedstaaten (EU-15) sowie der Bewerberländer muss geschätzt werden. Die Aufnahmekapazität der Beitrittsländer, insbesondere bei den Strukturfonds, kann nur annäherungsweise bestimmt werden.“ Außerdem befinden sich die wesentlichen Verhandlungen in den Bereichen Haushalt, Landwirtschaft und Strukturfonds noch in ihrer Anfangsphase. Die Einbeziehung der Direkthilfen in das Agrarpaket, der Zeitpunkt der umfassenden Beteiligung am System der Eigenmittel bzw. die Modalitäten der Mittelüberweisung aus den Strukturfonds gehören zu den entscheidenden Fragen, die im Laufe der nächsten Monate bewältigt werden müssen. Der Berichterstatter möchte daran erinnern, dass die Kommission über 500 Anträge von Bewerberländern auf Übergangsmaßnahmen –überwiegend in der Landwirtschaft, aber auch in anderen Bereichen – registriert hatte.

#### ***Allgemeine Bemerkungen zum Ansatz der Kommission***

10. Ihr Berichterstatter möchte auf ein allgemeines Problem des Ansatzes der Kommission verweisen: Bei ihrem Vorschlag und ihren Berechnungen geht die Kommission von der Vorstellung aus, dass sich das Ergebnis innerhalb der Obergrenze von Rubrik 8 des Finanzrahmens bewegen muss. Allerdings enthält die Rubrik 8 nur Richtbeträge, die 1999 festgelegt wurden, als vom Beitritt von sechs neuen Mitgliedstaaten im Jahre 2002 ausgegangen wurde. Diese Annahme wird sich offenkundig nicht mit der Wirklichkeit decken. Natürlich ist der Berichterstatter ebenfalls der Ansicht, dass der Ansatz der Kommission in politischer Hinsicht gerechtfertigt ist. Andererseits hätte die Kommission nicht von der Annahme ausgehen sollen, dass die Obergrenze der Rubrik 8 unveränderlich ist. Sie hätte stattdessen von dem wirklichen Bedarf und der Fähigkeit der neuen Mitgliedstaaten zur Aufnahme von Finanztransfers aus dem EU-Haushalt ausgehen sollen.
11. Die Rubrik 8 des Finanzrahmens enthält Beträge für 2002 unter der Annahme des Beitritts von sechs neuen Mitgliedstaaten. In ihrer Mitteilung geht die Kommission jetzt von der Annahme aus, die bereits vor einem Jahr als die realistischste erschien, dass nämlich zehn Bewerberländer im Jahre 2004 der Union beitreten werden. Einige Mitgliedstaaten argumentieren, dass deshalb der maximale zusätzliche Betrag für die finanzielle Vorausschau im Jahre 2004 nur der Betrag sein kann, der in den Finanzrahmen für 2002 eingesetzt wurde. Zum anderen könnte man argumentieren, dass die EU jetzt den Betrag verfügbar hat, der in den Finanzrahmen für den Fünfjahreszeitraum 2002-2006 aufgenommen wurde, und ihn auf die verbleibenden drei Jahre aufteilen kann. Diese Frage muss erörtert werden und wird ein wichtiger

Punkt der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten sein. Ihr Berichterstatter ist jedoch der Auffassung, dass der Ansatz der Kommission, der mit dem von ihm vorgelegten ersten Arbeitsdokument übereinstimmt, in Anbetracht des Bedarfs der künftigen neuen Mitgliedstaaten, der nicht mit den im Finanzrahmen für den Zeitraum 2002-2004 ausgewiesenen Beträgen gedeckt werden könnte, der realistischste ist. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass jetzt Finanztransfers für zehn statt für sechs neue Mitgliedstaaten organisiert werden müssen.

12. Die Mobilisierung der ab dem Haushaltsplan 2004 für die neuen Mitgliedstaaten erforderlichen Mittel erfordert eine vorherige Anpassung der Finanziellen Vorausschau entsprechend Nummer 25 der Interinstitutionellen Vereinbarung. Dies bedeutet, dass das Parlament in den Vorbereitungsprozess einbezogen werden muss, um – wie vorstehend erörtert – Schwierigkeiten in einer späteren Phase des Beitrittsverfahrens zu vermeiden. Der Wortlaut von Nummer 25 unterstreicht ebenfalls den indikativen Charakter von Rubrik 8 des Finanzrahmens: *„Unbeschadet der Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen sollten die betreffenden Rubriken nicht über die Beträge hinaus geändert werden, die in dem indikativen Finanzrahmen angegeben sind, der von einer ab dem Jahre 2002 um sechs neue Mitgliedstaaten erweiterten Union ausgeht ...“* Der Wortlaut macht offenkundig, dass die Teilobergrenzen und die Gesamtobergrenze der Rubrik 8 keinen verbindlichen Charakter haben und angehoben werden können, wenn die Situation dies erforderlich macht. In Nummer 25 heißt es dementsprechend: *„Zur Deckung des Mehrbedarfs dienen die hierzu in der Finanziellen Vorausschau vorgesehene Reserve und, falls notwendig, die durch den erweiterungsbedingten Anstieg des BSP der Gemeinschaft anfallenden zusätzlichen Eigenmittel.“*
13. Es gibt einen weiteren interessanten Aspekt im Zusammenhang mit der Präsentation und Umsetzung des Finanzrahmens. In den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates von Berlin heißt es in Ziffer 12 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes: *„Der Europäische Rat bestätigt die ... Vorgabe, dass bei der Erstellung und Durchführung des künftigen Finanzrahmens eine klare Trennung zwischen den Ausgaben für die Union in ihrer jetzigen Zusammensetzung und den für die künftigen Mitgliedstaaten, auch nach dem Beitritt, vorgesehenen Ausgaben vorzunehmen ist. Die neue Interinstitutionelle Vereinbarung sollte diesem Erfordernis folgendermaßen angemessen Rechnung tragen.“* Auch wenn die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in keiner Weise verbindlich für das Parlament sind, muss die Frage aufgeworfen werden, wie die Anpassung der Finanziellen Vorausschau im Finanzrahmen präsentiert und umgesetzt werden wird. Diese Frage ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Dokuments.
14. In diesem Zusammenhang nimmt der Berichterstatter die Gelegenheit wahr, eine weitere Frage aufzuwerfen, die erst mittelfristig beantwortet werden muss. Die Finanzielle Vorausschau läuft 2006 aus, wenn die wahrscheinlich zehn neuen Mitgliedstaaten erst seit zwei oder drei Jahren Mitglieder der Union gewesen sein werden und die Finanztransfers gerade aus der Anfangsphase herauskommen. Außerdem werden die Verhandlungen über die neue Interinstitutionelle Vereinbarung möglicherweise bereits 2005 – gerade ein Jahr nach der Erweiterung – aufgenommen. Wird dies der richtige Zeitpunkt sein, um einen Finanzrahmen bis 2013 zu erörtern? Könnte eine Option darin bestehen, die bestehende Interinstitutionelle Vereinbarung einschließlich der Finanziellen Vorausschau um zwei bis drei Jahre zu verlängern, um

einen besseren Überblick über den Bedarf und die Ausführung in den verschiedenen Rubriken zu erhalten, auch mit Blick auf mögliche weitere Beitritte zwischen 2007 und 2013 (insbesondere Bulgarien und Rumänien)? Würde dies eine parallele Anpassung der Rechtsrahmen der Strukturfonds und eines Teils der Gemeinsamen Agrarpolitik erforderlich machen?

15. Im Folgenden wird der Berichterstatter die verschiedenen Lösungen für die einzelnen Bereiche der Gemeinschaftspolitik erörtern: mögliche Lösungen für die Finanzfragen in Verbindung mit den Rubriken 1, 2, 3, 4 und 5 der Finanziellen Vorausschau, aber auch die Frage der Eigenmittel und möglicher Ausgleichszahlungen an die neuen Mitgliedstaaten. Der Berichterstatter wird ferner einige Bemerkungen zur Frage der Anpassung der Finanziellen Vorausschau bezüglich der Rubrik 8 formulieren.

### ***Die Position des Parlaments***

16. Der Berichterstatter wird seine Überlegungen auf die im Parlament erörterten Dokumente stützen, die vom Haushaltsausschuss im Juni 2001 angenommene *Stellungnahme zu den Anträgen Bulgariens, Zyperns, der Tschechischen Republik, Estlands, Ungarns, Lettlands, Litauens, Maltas, Polens, Rumäniens, der Slowakei und Sloweniens auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union und zum Stand der Verhandlungen* sowie den vom Plenum am 5. September 2001 angenommenen Bericht Brok über die Erweiterung der Europäischen Union.
17. In diesem Bericht legte das Parlament insbesondere seinen Standpunkt zum Erweiterungsprozess dar und bezog darin – mit nur geringfügigen Änderungen – die Stellungnahme des Haushaltsausschusses ein:

*ist der Ansicht, dass die Erweiterung wirtschaftliche und politische Vorteile bringen wird, die jeweils größer sind als die Haushaltskosten; hebt hervor, dass der Beitritt nicht von Fragen abhängig gemacht werden darf, die derzeit zwischen den Mitgliedstaaten strittig sind; betont, dass die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für die gesamte Union auch nach der Erweiterung fortgeführt werden muss; (Ziffer 14)*

*weist darauf hin, dass die Beteiligung von neuen Mitgliedstaaten an der Gemeinsamen Agrarpolitik der Union und den strukturpolitischen Maßnahmen in den ersten Jahren der Mitgliedschaft schrittweise erfolgen wird, um der sozioökonomischen Lage, der Aufnahmekapazität, der Kofinanzierungskapazität und der Verwaltungsstruktur dieser neuen Mitgliedstaaten sowie auch den Auswirkungen auf den Haushalt der EU Rechnung zu tragen; (Ziffer 16)*

*hebt mit Nachdruck hervor, dass die voraussichtlichen Kosten für den Haushalt der Europäischen Union, die durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten bis 2006 entstehen, im Rahmen der Bestimmungen der geltenden Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens<sup>1</sup> gedeckt werden können; schlägt vor, dass die Beträge nach dem Beitritt im Wege einer Anpassung der Finanziellen Vorausschau für das betreffende Jahr innerhalb der Grenze von 1,27 % für Zahlungsermächtigungen und von 1,335 % für Verpflichtungsermächtigungen aufgebracht*

---

<sup>1</sup> ABl. C 172 vom 18. 6. 1999, S. 1.

*werden könnten; weist darauf hin, dass der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben bei den Zahlungen, der bei insgesamt 0,15 % des BSP der Gemeinschaft im Jahr 2004 liegt, auch zur Deckung des zusätzlichen Finanzbedarfs im Zusammenhang mit der Erweiterung verwendet werden könnte; (Ziffer 17)*

*weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Kosten infolge des Beitritts neuer Mitgliedstaaten nach 2006 voraussichtlich noch erheblich ansteigen werden und eine ernsthafte Prüfung der Finanzierung des EU-Haushalts sowie der Beitragskapazität der alten und der neuen Mitgliedstaaten erforderlich machen; betont jedoch, dass es den Grundsatz unterstützt, die Obergrenze der Zahlungsermächtigungen bis 2006 bei 1,27 % des BSP der Gemeinschaft zu belassen, die über den EU-Haushalt zur Deckung des Bedarfs einer erweiterten Union genutzt werden könnte; (Ziffer 18)*

*weist darauf hin, dass die bevorstehenden Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik den finanziellen, sozialen und ökologischen Auswirkungen der Erweiterung auf die Landwirtschaft und umgekehrt sowie der Situation des Agrarsektors in den neuen Mitgliedstaaten Rechnung tragen sollten; betont, dass die Reformen möglichst vor dem Beitritt unter Berücksichtigung der derzeitigen und künftigen Verpflichtungen im Rahmen der WTO beschlossen werden sollten; hebt insbesondere die Notwendigkeit hervor, mit der Erörterung der Möglichkeit einer Gewährung direkter Beihilfen an die Landwirte der neuen Mitgliedstaaten zu beginnen; (Ziffer 19)*

*stellt fest, dass die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Erzeuger eine wichtige und kontroverse Rolle in den Beitrittsverhandlungen spielen; betont die Notwendigkeit einer Heranführung der Direktzahlungen an die „Zweite Säule“ der GAP durch die obligatorische Anbindung der Prämien an soziale und ökologische Kriterien (Cross-Compliance und Modulation), um die Kontroverse zu entschärfen und eine einheitliche Gestaltung der Prämienzahlungen in der dann erweiterten Union zu garantieren; (Ziffer 20)*

*stellt fest, dass die wesentlichen Haushaltsprobleme im Zusammenhang mit der Erweiterung nach 2006 mit Rubrik 1 (GAP) und Rubrik 2 (Strukturpolitische Maßnahmen) zu tun haben; hebt gleichzeitig hervor, dass beide Teile der Haushaltsbehörde der EU auch die erforderlichen Vorkehrungen treffen müssen, um Probleme in anderen Haushaltsrubriken, nicht zuletzt in Rubrik 3 (Interne Politikbereiche) und Rubrik 5 (Verwaltungsausgaben), wo sich bereits ein neuer für die Vorbereitung der Erweiterung erforderlicher Bedarf abzeichnet, zu ermitteln und zu verhindern; (Ziffer 22)*

*ersucht die Kommission, regelmäßig aktualisierte Zahlen über die finanziellen Kosten der Erweiterung bis 2006 entsprechend dem jeweiligen Stand der Beitrittsverhandlungen vorzulegen; (Ziffer 23)*

## **Landwirtschaft**

18. Im Dokument der Kommission fließen in die Berechnung für die Finanzierung des Agrarsektors drei Elemente ein:
  - Die GAP-Marktpolitik ist der am wenigsten kostenintensive Bereich im Agrarpaket. Sie ist Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes und wird weder von den Mitgliedstaaten noch von den Beitrittsländern in Frage gestellt. Auch wenn

Einzelheiten im Zusammenhang mit einzelnen Marktordnungen Probleme verursachen können, wird die Gesamtwirkung dieses Teils kein großes Problem für die Verhandlungen sein.

- Die Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums ist ein gutes Instrument, das den besonderen Bedürfnissen der neuen Mitgliedstaaten angepasst werden muss. Die Kommission hat diesen Aspekt unterstrichen, und hierauf entfällt der größte Anteil des Finanztransfers im Agrarsektor. Die von der Kommission für diese beiden Elemente vorgenommene Berechnung führt zu Ergebnissen, die den im Arbeitsdokument von 2001 veröffentlichten Beträgen sehr ähnlich sind.
- Die Direktzahlungen werden für den Verhandlungsprozess sehr viel problematischer sein. Die Kommission schlägt ein Zwei-Phasen-Konzept vor; danach werden in den neuen Mitgliedstaaten Direktzahlungen von 25% (2004), 30% (2005) und 35% (2006) der Höhe im gegenwärtigen System eingeführt. Für 2004 werden keine Ausgaben veranschlagt, da Erstattungen aus dem EU-Haushalt für die Ausgaben der Mitgliedstaaten für Direktbeihilfen in einem Jahr nur aus dem Haushalt des folgenden Jahres getätigt werden. Die Höhe der Direktzahlungen soll 2013 100% des dann geltenden Unterstützungsniveaus erreichen, und zwar unter Zugrundelegung der dann geltenden Regelung, die nicht notwendigerweise die Gleiche sein wird wie jetzt. Die im Dokument der Kommission vorgesehenen Mittel sind erheblich geringer als im Arbeitsdokument von 2001, das einer gewissen Klärung bedarf. Insbesondere der Anstieg des Betrags in den folgenden Jahren fällt weniger ausgeprägt aus, als dies der Berichterstatter 2001 erwartet hatte.

**Tabelle 1 – Landwirtschaft**

|   | 2004         | 2005         | 2006         | Gesamtbetrag  |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|
| GAP-Marktpolitik                                  | 516          | 749          | 734          | 1.999         |
| Ländliche Entwicklung                             | 1.532        | 1.674        | 1.781        | 4.987         |
| Zwischensumme KOM                                 | 2.048        | 2.423        | 2.515        | 6.986         |
| <i>Arb. dok. 2001</i>                             | <i>1.960</i> | <i>2.105</i> | <i>2.248</i> | <i>6.313</i>  |
|   |              |              |              |               |
| Direktbeihilfen KOM                               |              | 1.173        | 1.418        | 2.591         |
| <i>Arb. dok. 2001 (überarbeitet)</i>              |              | <i>1.607</i> | <i>3.216</i> | <i>4.823</i>  |
| Gesamtbetrag Landwirtschaft KOM                   | 2.048        | 3.596        | 3.933        | 9.577         |
| <i>Gesamtbetrag Landwirtschaft Arb. dok. 2001</i> | <i>1.960</i> | <i>3.712</i> | <i>5.464</i> | <i>11.136</i> |

NB. Berechnungen der Kommission auf der Grundlage der Preise von 1999, Berechnungen im Arb. dok. 2001 auf der Grundlage von Preisen des Jahres 2002

19. Generell vertritt der Berichterstatter die Auffassung, dass der Vorschlag der Kommission nicht weit von dem bereits vom Parlament bekundeten Standpunkt entfernt ist.
- Was die GAP-Marktpolitik betrifft, muss die finanzielle Auswirkung das Ergebnis einer exakten Anwendung der für jede Marktordnung geltenden Vorschriften, d.h. der

- konsequenter Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes sein.
- Was die Politik der ländlichen Entwicklung angeht, unterstützt der Berichterstatter den Ansatz, dass dieses Instrument in besonderem Maße für die Einbeziehung der Beitrittsländer in die EU-Agrarpolitik geeignet ist. Die Kommission sieht eine Reihe von Anpassungen vor:
  - Anhebung des EU-Kofinanzierungsanteils auf 80%,
  - Umsetzung der Politik durch Anwendung der SAPARD-Regeln, einschließlich getrennter Mittel,
  - Hinzufügung spezifischer Maßnahmen, die durch die bestehenden Maßnahmen im Rahmen des EAGFL-Abteilung Garantie nicht abgedeckt werden, um auf die spezifischen Probleme zu reagieren.
  - Diese Anpassungen in der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums sind anscheinend nützlich für die neuen Mitgliedstaaten; insbesondere die Umsetzung der Politik durch Anwendung der SAPARD-Regeln und die Hinzufügung spezifischer Maßnahmen können die Durchführung der Politik in den ersten Jahren nach der Erweiterung verbessern.
  - Eine Anhebung des Kofinanzierungsanteils kann nützlich bei der Bewältigung des Problems sein, dass die neuen Mitgliedstaaten unter Umständen Schwierigkeiten haben, die erforderlichen Beträge für die Kofinanzierung gemäß den bestehenden Gemeinschaftsregeln aufzubringen. Diese Frage kann sich im Rahmen der strukturpolitischen Maßnahmen als noch heikler erweisen. Der Berichterstatter möchte jedoch schon jetzt die Frage erörtern, ob diese Steigerung des Kofinanzierungsanteils nach 2006 aufrechterhalten werden kann oder ob der Kofinanzierungsanteil nach 2006 gesenkt werden oder ob er von den Kapazitäten der neuen Mitgliedstaaten abhängen und individuell angepasst werden sollte.
  - Die Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen der EU und den Beitrittsländern wird sich überwiegend auf die Direktzahlungen konzentrieren. Auf dem Gipfel in Berlin im Jahre 1999 schlossen die Mitgliedstaaten die Direktzahlungen von den Finanzangaben im Finanzrahmen aus. In den letzten Wochen haben einige Mitgliedstaaten bereits angekündigt, dass sie die Einbeziehung von Direktbeihilfen in das Verhandlungspaket mit den Beitrittsländern ablehnen. Ihr Berichterstatter möchte betonen, dass die Direktzahlungen Bestandteil des gegenwärtigen gemeinschaftlichen Besitzstandes sind. Damit muss dieser Teil der EU-Agrarpolitik zwangsläufig in die Verhandlungen mit den Bewerberländern einbezogen werden. Ihr Berichterstatter ist ferner der Auffassung, dass diese Verhandlungen mittelfristig zu einer Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in die Direktzahlungen führen müssen. Eine Diskriminierung in dieser Hinsicht wird von den Beitrittsländern nicht hingenommen werden. In einigen Bewerberländern steht die öffentliche Meinung dem Beitritt zur EU bereits zunehmend kritisch gegenüber, und vor allem in Polen könnte der Ausschluss von den Direktbeihilfen weitreichende negative Auswirkungen haben. Der Berichterstatter hatte bereits eine stufenweise Einführung von Direktzahlungen für die neuen Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Die Kommission greift diesen Ansatz auf realistische Weise auf und bemerkt, dass sich die Höhe der Direktbeihilfen im Verlauf der GAP-Reform und besonders nach 2006 ändern könnte. Der Berichterstatter möchte einen Ansatz zur Diskussion stellen, bei dem die Gesamtausgaben für die Direktzahlungen auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden, der Anteil der gegenwärtigen Mitgliedstaaten gesenkt wird und der Anteil der neuen Mitgliedstaaten zwischen 2004 und 2013 erhöht wird.
  - Der Berichterstatter möchte die Mitglieder darauf aufmerksam machen, dass die Kommission über die indikative Obergrenze in Rubrik 8 für die Agrarausgaben

(Verpflichtungen) für die Jahre 2005 und 2006 hinausgegangen ist. Dies ist auf die Einbeziehung der Direktbeihilfen zurückzuführen und kann deshalb gerechtfertigt werden.

- Der Berichterstatter begrüßt ebenfalls den Ansatz, den neuen Mitgliedstaaten in den ersten Jahren die Option zu belassen, die Direktzahlungen an die landwirtschaftliche Anbaufläche statt die Erzeugung zu knüpfen. Dies wird die Durchführung der Direktzahlungen erleichtern, jedoch auch Anhaltspunkte für eine Reform in diesem Sektor liefern. Hier ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die künftigen WTO-Verhandlungen, insbesondere betreffend „Blue Box“ und „Green Box“, die Zukunft der GAP beeinflussen werden.

### ***Strukturpolitische Maßnahmen***

20. Im Dokument der Kommission wird ein Stufenkonzept vorgeschlagen, wie es bereits vom Parlament befürwortet wurde. Die Beträge fallen – insbesondere im ersten Jahr nach dem Beitritt – höher aus als die Schätzungen im Arbeitsdokument von 2001, was einen optimistischeren Ansatz der Kommission in Bezug auf die Absorptionskapazität der Bewerberländer verdeutlicht. Die vorgeschlagenen Beträge sollen es ermöglichen, dass in den neuen Mitgliedstaaten 2006 eine durchschnittliche Unterstützungssumme von 137 € pro Kopf der Bevölkerung erreicht wird. Dieser Betrag lässt sich den 126 € gegenüberstellen, die anfänglich in der Agenda 2000 vorgesehen waren, und dem Pro-Kopf-Betrag von 231 €, den die „Kohäsionsmitgliedstaaten“ bis zum genannten Jahr weiterhin erhalten werden. Mit dem Ansatz der Kommission werden die in Berlin gefassten Beschlüsse bestätigt, wonach die Gemeinschaftsmittel 4% des BIP jedes Mitgliedstaates nicht übersteigen werden; dieser Anteil ist in der EU niemals erreicht worden. Die neuen Mitgliedstaaten werden somit im Durchschnitt Beträge erhalten, die 2,5% ihres BIP entsprechen. Um eine höhere Absorptionskapazität zu erreichen, schlägt die Kommission vor, den Kohäsionsfonds auf die neuen Mitgliedstaaten auszuweiten und ein Drittel des Finanzrahmens für die strukturpolitischen Maßnahmen für den Kohäsionsfonds bereitzustellen, was ein sehr viel höherer Anteil ist als in den gegenwärtigen vier „Kohäsionsmitgliedstaaten“ (18%). Die Umsetzung beim Kohäsionsfonds ist leichter als im Falle der Strukturfonds (größere Vorhaben in den Bereichen Verkehr und Umwelt), und der maximale Kofinanzierungsanteil aus dem EU-Haushalt ist höher (85% statt 80%). Die Kommission kündigt an, dass den Durchführungssystemen für die Strukturfonds und dem Institutionenaufbau Priorität eingeräumt wird, um zur Verbesserung der Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung beizutragen.
21. Für den Nordteil Zyperns sollte ein Betrag von insgesamt 206 Millionen € für den Zeitraum 2004-2006 in den Rubriken 1, 2 und 3 veranschlagt werden, und unter der Rubrik 2 sind 144 Millionen € zu veranschlagen. Diese Mittel sollten mit dem Verhandlungsprozess und der politischen Beilegung des Konflikts zwischen dem Süd- und dem Nordteil Zyperns verknüpft werden.
  - Der Berichterstatter begrüßt das von der Kommission für die Strukturfonds ausgewählte Stufenkonzept.
  - Die Beträge für die ersten Jahre der strukturpolitischen Maßnahmen erscheinen optimistisch, was die Absorptionskapazität der neuen Mitgliedstaaten betrifft, aber der beträchtliche Anteil des Kohäsionsfonds an den strukturpolitischen Maßnahmen

könnte der Schlüssel für die Entwicklung der erforderlichen Absorptionskapazität sein. Ihr Berichterstatter möchte jedoch daran erinnern, dass der Kohäsionsfonds geschaffen wurde, um die Teilnahme von vier Ländern an der Währungsunion zu gestatten. Der Einsatz des Kohäsionsfonds zur Verbesserung der Durchführung der strukturpolitischen Maßnahmen in den neuen Mitgliedstaaten in einem derartigen Ausmaß ist deshalb zumindest als ein neuer Ansatz anzusehen. Es kann die Frage aufgeworfen werden, ob der Anteil des Kohäsionsfonds an den strukturpolitischen Maßnahmen degressiv gesenkt werden sollte in dem Maße, wie sich die Durchführung der Strukturfonds in den neuen Mitgliedstaaten verbessert.

- Implizit gesteht die Kommission ein, dass aufgrund von Schwierigkeiten bei der Verwaltungskapazität dieser Länder Durchführungsprobleme in den neuen Mitgliedstaaten zu erwarten sind. Dies lässt zum einen den optimistischen Ansatz in Bezug auf die Absorptionskapazität fragwürdig erscheinen. Zum anderen kann der Berichterstatter die Schwerpunktsetzung auf den Institutionenaufbau, die bei den strukturpolitischen Maßnahmen, aber auch im Rahmen der internen Politikbereiche vorgenommen wird, nur unterstützen.
- Der Berichterstatter begrüßt das politische Signal, das mit der Zweckbestimmung eines Betrags für den Nordteil Zyperns gegeben worden ist. Man sollte sich jedoch vor Augen halten, dass dieser Betrag – vorläufig – ohne detaillierte Kenntnis des tatsächlichen Bedarfs nur politische Signalwirkung haben kann.

### ***Interne Politikbereiche***

22. Die Zahlen der Kommission für die Jahre 2004 bis 2006 stützen sich auf den Finanzrahmen für den Zeitraum 2002 bis 2004, bei dem eine Anpassung zur Berücksichtigung des Beitritts von zehn statt von sechs Bewerberländern vorgenommen wurde.
23. Neben der Beteiligung der neuen Mitgliedstaaten an bestehenden Gemeinschaftsprogrammen sieht die Kommission die Einbeziehung von zwei neuen Elementen vor, die für einige der Beitrittsländer von besonderem Interesse sind.
  - PHARE-Heranzuführungshilfe wird für die Stilllegung der Kernkraftwerke in Bohunice/Slowakei und Ignalina/Litauen bereitgestellt. Es wird vorgeschlagen, diese Hilfe im Zeitraum 2004 bis 2006 zu gewähren; die Beträge für den Dreijahreszeitraum sollen sich auf 60 Millionen € für Bohunice und 245 Millionen € für Ignalina belaufen.
  - Heranzuführungshilfe – insbesondere im Rahmen von PHARE – wird für den Aufbau angemessener Verwaltungsstrukturen und die Stärkung der administrativen Kapazität zur Umsetzung des Besitzstands bereitgestellt. Nicht alle derzeit unterstützten Maßnahmen könnten nach dem Beitritt von den Strukturfonds übernommen werden. Deshalb schlägt die Kommission vor, zwischen 2004 und 2006 einen Betrag von 380 Millionen € für die Vorhaben zum Institutionenaufbau unter Rubrik 3 auszugeben.
24. Ihr Berichterstatter ist skeptisch, was den Ansatz der Kommission betrifft, die bei ihrem Vorschlag von dem Finanzrahmen ausgeht – selbst wenn sie auf die Beträge für den Zeitraum 2002 bis 2004 zurückgeht – und nicht von einer Schätzung des Bedarfs. Der Berichterstatter hätte zumindest die Beträge für 2004 bis 2006 als Ausgangspunkt

für die Überlegungen der Kommission bevorzugt, während die Sondermaßnahmen für die Stilllegung von Kernkraftwerken und den Institutionenaufbau als zusätzliche Beträge angesehen werden könnten, die bei der Verabschiedung des Finanzrahmens im Jahre 1999 nicht vorhergesehen werden konnten. In diesem Kontext könnte man die Frage aufwerfen, ob die Mittel für die zwei Bereiche ausreichend sein werden. Der Abschluss des Prozesses des Institutionenaufbaus kann unter Umständen länger dauern als von der Kommission veranschlagt. Die Energiesituation in Litauen nach der Stilllegung des Kernkraftwerks Ignalina macht möglicherweise eine zusätzliche EU-Unterstützung als Ausgleich für die zu erwartenden Defizite bei der Energieversorgung und der wirtschaftlichen Lage Litauens erforderlich.

25. Der veranschlagte Bedarf für den Institutionenaufbau unter Rubrik 3 – zusätzlich zu den im Rahmen der Strukturfonds zu finanzierenden Maßnahmen – verdeutlicht klar die Notwendigkeit, die administrative Kapazität einiger Bewerberländer zu verbessern. Die Auswirkungen dieser Probleme auf die Bereitschaft einiger Bewerberländer zum EU-Beitritt müssen ernst genommen werden.
26. Die Kommission regt an, dass die Bereitstellung besonderer Finanzmittel für die Stilllegung von Kernkraftwerken und den Institutionenaufbau unter dem Kapitel „Sonstiges“ verhandelt werden könnte; über dieses Kapitel wird im letzten Schritt der Beitrittsverhandlungen zusammen mit dem Kapitel „Institutionen“ verhandelt. Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass diese beiden Elemente nicht von der Debatte über die übrigen Finanzfragen getrennt werden können, die im Rahmen der Kapitel Landwirtschaft, Strukturfonds und Haushalt erörtert werden, da sie sich im Jahre 2004 auf einen Betrag von 325 Millionen € belaufen werden, etwa 28% der geschätzten Kosten für die neuen Mitgliedstaaten unter der Rubrik 3 im Jahre 2004, auch wenn in den darauffolgenden Jahren mit einem Rückgang zu rechnen ist.

### *Externe Politikbereiche*

27. Entsprechend dem Finanzrahmen der IIV hat die Kommission keine Anpassung der Obergrenze in Rubrik 4 vorgesehen.
28. Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder sowie Zyperns und Maltas für die Union neue politische Aufgaben im Bereich der externen Maßnahmen mit sich bringt, wobei das besondere Verhältnis zur Türkei zu berücksichtigen ist. Die Europäische Union wird neue gemeinsame Grenzen mit der Ukraine, Belarus, Kroatien und Moldawien haben. Die geografische und politische Situation Zyperns erfordert besondere Aufmerksamkeit. Die geografische Lage der Region Kaliningrad wird dazu führen, dass ein Teil Russlands von EU-Gebiet umgeben wird. Die Union wird außerdem die politischen Verpflichtungen der neuen Mitgliedstaaten in ihrer Außenpolitik berücksichtigen müssen. All dies wird zur Notwendigkeit zusätzlicher Finanzmittel bei den externen Maßnahmen und neuen Elementen der interregionalen Zusammenarbeit führen, da sich die Obergrenze unter der Rubrik 4 der Finanziellen Vorausschau bereits als unzureichend erwiesen hat.

## *Administrative Kosten*

1. Im Finanzrahmen wurde die Obergrenze für Verpflichtungsermächtigungen für die Verwaltungsausgaben auf 450 Mio. € jährlich festgelegt. Die Kommission schlägt die Aufstockung der Beträge auf 503 Mio. € im Jahre 2004, 558 Mio. € im Jahre 2005 und 612 Mio. € im Jahre 2006 vor; dabei trägt sie dem Umstand Rechnung, dass wahrscheinlich 10 Bewerberländer beitreten werden und nicht sechs. Die Kommission erklärt, dass der Anstieg der Zahl der neuen Mitgliedstaaten zu einem überproportionalen Anstieg der Ausgaben führt, weil der Einfluss bestimmter Elemente zu berücksichtigen ist wie beispielsweise die Auswirkung jeder neuen Gemeinschaftssprache auf den Übersetzungs- und Dolmetschdienst.
30. Ihr Berichterstatter unterstreicht, dass der Bedarf der EU-Verwaltung aufgrund der Erweiterung bereits vor dem tatsächlichen Zeitpunkt des Beitritts beträchtlich zunehmen wird, da die administrativen Vorbereitungen abgeschlossen werden müssen, ehe die Bewerberländer zu Mitgliedstaaten werden. Die Generalsekretäre der Organe veranschlagen in einem auf Ersuchen des Parlaments und des Rates erstellten Bericht für 2003 einen Betrag von 134 Mio. € und für 2004 einen Betrag von 476 Mio. € als zusätzliche Kosten für die Vorbereitung des Beitritts neuer Mitgliedstaaten. Vor dem Hintergrund dieser Beträge erscheint der Vorschlag der Kommission vernünftig.
31. Die größten Kostenzunahmen werden sich aufgrund des zusätzlichen Bedarfs an Übersetzungs- und Dolmetschleistungen, neuen Stellen in anderen Bereichen und Infrastrukturen ergeben. Die zusätzlichen Kosten in Höhe von 476 Mio. € (unter der Voraussetzung, dass die Erweiterung am 1. Januar 2004 stattfinden wird) werden in erster Linie auf den Sprachendienst (etwa 36%) und anderes zusätzliches Personal (25%) entfallen. Auf die Kosten für neue Gebäude können etwa 19% entfallen, während der Kostenanstieg, der unmittelbar für die neuen Mitglieder der Organe notwendig sein wird, einen Anteil von etwa 6% erreichen wird.
32. Den im Bericht der Generalsekretäre (für 2004) zusammengetragenen Schätzungen zufolge besteht der größte Bedarf an zusätzlichem Personal beim Parlament (+ 1.240 Stellen, von denen 500 möglicherweise durch Ruhestand, natürliche Abgänge und Vorruhestand ausgeglichen werden könnten), gefolgt von der Kommission (700 neue Stellen), dem Gerichtshof (608 neue Stellen) und dem Rat (etwa 500 neue Stellen). Die Zahl der neuen Stellen wird sich auf insgesamt etwa 3.100 belaufen. Der Großteil dieser Stellen wird auf den Sprachendienst entfallen (etwa 65% bzw. 2.000 Stellen).
33. Aufgrund des Anstiegs der Zahl der Mitglieder der Institutionen (106 neue Mitglieder des Parlaments, 20 neue Mitglieder des Gerichtshofes, 10 neue Mitglieder des Rechnungshofes, 25 neue Mitglieder im Wirtschafts- und im Sozialausschuss sowie im Ausschuss der Regionen) wird es nicht zu einem hohen Kostenanstieg aufgrund direkter Kosten kommen, doch natürlich gehen mit dem Anstieg der Mitgliederzahl eine Reihe von Kosten einher.
34. Beträchtliche Kosten werden sich im Hinblick auf den neuen Gebäudebedarf für sämtliche Institutionen ergeben (etwa 90 Mio. € im Jahre 2004). Besondere Kosten werden sich für einige Organe ergeben, z.B. für das Parlament aufgrund der großen Zahl neuer Mitglieder und der Notwendigkeit, Büros in den neuen Mitgliedstaaten zu eröffnen. Der Rat veranschlagt die zusätzlichen Kosten für Vertreter bei offiziellen

Sitzungen mit 10 Mio. € jährlich. Die Kommission muss die Übersetzung sämtlicher Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in die neuen Sprachen der Gemeinschaft sicherstellen, und einige Europäische Schulen müssen neue Sprachabteilungen aufbauen (etwa 9,4 Mio. €).

35. Die Schätzungen enthalten eine Vielzahl von verschiedenen Elementen. Deshalb sollte unter der Obergrenze von Rubrik 4 ein gewisser Spielraum vorhanden sein, der nicht durch eine Anpassung um lediglich 476 Mio. € für 2004 und steigende Beträge für die folgenden Jahre gewährleistet würde. Selbst die Beträge der Kommission (beginnend mit 503 Mio. € im Jahre 2004) erscheinen relativ knapp bemessen, da voraussichtlich bereits im Jahre 2003 kein Spielraum unter dieser Rubrik besteht.
36. Der Berichterstatter hegt persönlich gewisse Zweifel daran, dass die Organe bereits alle Möglichkeiten eingesetzt haben, sich durch Straffung der Arbeitsprozesse und Zuständigkeitsstrukturen auf die Erweiterung vorzubereiten. Ähnliche Zweifel lassen sich an den Überlegungen für die Zukunft der Sprachenregelung in den Institutionen äußern. Allerdings finden andere Lösungen als die, die bereits erörtert werden, derzeit offensichtlich keine Mehrheit.

### ***Eigenmittel und Haushaltsausgleich***

37. Die Kommission geht davon aus, dass die neuen Mitgliedstaaten ab dem ersten Jahr der Mitgliedschaft uneingeschränkt zu den Eigenmitteln der Europäischen Union beitragen sollten. Auf der Grundlage der von der Kommission gelieferten BIP-Zahlen und eines geschätzten Anstiegs um jährlich 4% würden 1,1% des BIP von 10 Beitrittsländern einen Gesamtbetrag von 5,2 Mrd. € im Jahre 2004 und 5,7 Mrd. € im Jahre 2006 ergeben. 1,1% des BIP der Gemeinschaft entspricht mehr oder weniger den im Finanzrahmen der EU-21 für die Jahre 2004 bis 2006 festgelegten Obergrenzen. Deshalb können diese Beträge einen Anhaltspunkt zu den Eigenmitteln geben, die von den neuen Mitgliedstaaten beizusteuern sind.

**Schätzung der Eigenmittel\* unter Zugrundelegung von 1,1% des BIP, in Mio. €**

|   | 2002         | 2003         | 2004          | 2005          | 2006          |
|---|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Tschechische Republik   |              |              | 867           | 902           | 938           |
| Estland   |              |              | 86            | 89            | 93            |
| Ungarn  |              |              | 884           | 920           | 956           |
| Lettland  |              |              | 118           | 123           | 128           |
| Litauen   |              |              | 172           | 179           | 186           |
| Polen   |              |              | 2360          | 2455          | 2553          |
| Slowakei  |              |              | 297           | 309           | 322           |
| Slowenien   |              |              | 268           | 279           | 290           |
| <i>8 MOEL-Bewerberländer</i>  |              |              | <i>5 053</i>  | <i>5 255</i>  | <i>5 465</i>  |
| Zypern  |              |              | 135           | 140           | 146           |
| Malta   |              |              | 51            | 53            | 55            |
| <i>10 Bewerberländer</i>  |              |              | <i>5 238</i>  | <i>5 448</i>  | <i>5 666</i>  |
| <i>Obergrenze Finanzrahmen EU-21 für Zahlungen, die für den Beitritt verfügbar sind</i> | <i>4.140</i> | <i>6.710</i> | <i>8.890</i>  | <i>11.440</i> | <i>14.220</i> |
| <i>Von der Kommission vorgeschlagene Verpflichtungsermächtigungen</i>                   |              |              | <i>10.794</i> | <i>13.400</i> | <i>15.966</i> |

\* Eigene Berechnung auf der Grundlage von BIP-Angaben der Kommission bis 2003  
BIP-Anstieg um jährlich 4% im Zeitraum 2004-06

38. Natürlich haben diese Beträge lediglich Hinweiskarakter, sie könnten jedoch ein Bild von der Kapazität der neuen Mitgliedstaaten vermitteln, einen Beitrag zur Einnahmenseite des EU-Haushalts zu leisten. Im Vergleich zur Obergrenze des Finanzrahmens für die EU-21, der 1999 in der IIV festgelegt wurde, ist die Differenz im Jahre 2004 relativ gering (etwa 3,6 Mrd. €), was einige der neuen Mitgliedstaaten zu Nettozahlern machen könnte. In den Jahren 2005 und 2006 könnte die Differenz bereits auf ca. 6 bzw. 8,5 Mrd. € ansteigen, was Übergangsmaßnahmen erforderlich machen würde, um zu vermeiden, dass neue Mitgliedstaaten in den ersten Jahren nach dem Beitritt zu Nettobeitragszahlern werden.
39. Die Kommission geht davon aus, dass Übergangsvorkehrungen für den Haushaltsausgleich für sämtliche bzw. einige der neuen Mitgliedstaaten erforderlich sein werden. Die Bewerberländer betonen, dass sie nicht in die Position von Nettozahlern in den EU-Haushalt kommen wollen. Dies könnte sich daraus ergeben, dass die neuen Mitgliedstaaten von Beginn an uneingeschränkt zu den Eigenmitteln beitragen müssen, wohingegen die Zahlungen aus dem EU-Haushalt nicht so schnell die normale Höhe erreichen werden. Die Verpflichtungen für getrennte Mittel werden in den ersten Jahren die Zahlungen übersteigen. Was die nicht-getrennten Mittel betrifft, werden die Erstattungen aus dem EU-Haushalt für die Ausgaben der Mitgliedstaaten für Direktzahlungen an die Landwirte erst im darauffolgenden Jahr getätigt, was bedeutet, dass es 2004 keine Erstattung geben wird. Die endgültige Berechnung der Übergangsvorkehrungen kann erst nach dem Abschluss der Debatte über die Kapitel mit finanziellen Auswirkungen, d.h. erst ganz am Ende der Beitrittsverhandlungen vorgenommen werden. Die Kommission schätzt, dass der

Spielraum, der unter der Obergrenze der Finanziellen Vorausschau für den Beitritt verfügbar bleibt, ausreichen sollte, um die Kosten des Haushaltsausgleichs abzudecken.

40. Der Berichterstatter stimmt der Vorstellung zu, dass die neuen Mitgliedstaaten während einer Übergangsphase einen Haushaltsausgleich erhalten können. Der Ansatz der Kommission, den Haushaltsausgleich auf der Ausgabenseite des Haushalts in Form eines Pauschalbetrags, der befristet und degressiv sein sollte, vorzusehen, ist sicherlich leichter umzusetzen und transparenter als die Kürzung bei den Eigenmitteln aus den neuen Mitgliedstaaten. Aber die Zahlung von Pauschalbeträgen auf der Ausgabenseite verringert – vielleicht in beträchtlichem Umfang – den Spielraum für die Zahlungen, die als für die Erweiterung verfügbare Mittel in die Finanzielle Vorausschau eingesetzt werden, während eine Kürzung auf der Einnahmenseite keine unmittelbare Auswirkung auf die Ausgabenseite haben und den verfügbaren Spielraum für Zahlungen nicht verringern würde. Stimmt das Parlament dem Ansatz der Kommission zu, müssen die Mitgliedstaaten einer Anpassung der Finanziellen Vorausschau zustimmen, die ausreichende Spielräume für die zur Deckung des Bedarfs der neuen Mitgliedstaaten erforderlichen Ausgaben bietet.

### ***Abschließende Bemerkungen***

41. Bei der Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen sind sowohl die Interessenunterschiede zwischen den derzeitigen Mitgliedstaaten als auch die Bedürfnisse und Standpunkte der Bewerberländer zu berücksichtigen. Sicherlich werden die Beträge, die in den Beitrittsverhandlungen vereinbart werden, und die Obergrenzen, die das Ergebnis der Anpassung der Finanziellen Vorausschau sein werden, eine Frage der politischen Einigung zwischen den verschiedenen Partnern in verschiedenen Verhandlungsprozessen sein. Vielleicht hat die Kommission jedoch zu hartnäckig versucht, den Ergebnissen des Verhandlungsprozesses vorzugreifen, und ist nicht nahe genug bei den tatsächlichen Bedürfnissen der Bewerberländer einerseits und ihrer Fähigkeit zur Aufnahme von Transfers aus dem EU-Haushalt andererseits geblieben.
42. Der Berichterstatter möchte auch ein Signal an die Regierungen der gegenwärtigen Mitgliedstaaten richten, dass sie nicht riskieren dürfen, mit ihren Schwierigkeiten, zu einer Einigung über die finanziellen Aspekte der Erweiterung zu gelangen, den Erweiterungsprozess zu gefährden. Er erinnert den Rat daran, dass dem Europäischen Parlament eine aktive Rolle bei diesem Prozess zukommt und dass die Position des Parlaments bei den Verhandlungen auf Regierungsebene berücksichtigt werden sollte. Das Parlament muss der Anpassung der Finanziellen Vorausschau zustimmen. Diese Zustimmung sollte nicht als reine Formalität angesehen werden.
43. In diesem Kontext müssen sich die Mitgliedstaaten vor Augen halten, dass einige Aspekte für eines oder mehrere Bewerberländer wesentlich sein werden, z.B. die Einbeziehung in die Direkthilfen oder der Umstand, dass kein neuer Mitgliedstaat in den ersten Jahren nach der Erweiterung Nettozahler sein wird. Insbesondere zu diesen beiden Elementen hat die Kommission vernünftige Vorschläge vorgelegt.
44. Ein ernsthafter Kritikpunkt bezieht sich auf den Ansatz der Kommission, ihre

Mitteilung auf den Zeitraum 2004 bis 2006 zu beschränken. Obwohl die gegenwärtige Finanzielle Vorausschau Ende 2006 ausläuft und deshalb die Anpassung im Jahre 2004 nur einen Dreijahreszeitraum abdecken wird, sollten die langfristigen Auswirkungen der jetzt gefassten Beschlüsse berücksichtigt werden. Ausgehend von der Mitteilung der Kommission und einem Betrag von über 16 Milliarden € für die neuen Mitgliedstaaten im Jahre 2006 (einschließlich eines Schätzbetrags für den Haushaltsausgleich) könnte die Kostenbelastung des Haushalts durch die Erweiterung einen Betrag bis zu 39 Milliarden € im Jahre 2013 erreichen, sofern folgende Bedingungen erfüllt sind:

- keine Reform der GAP, konstante Kosten der Marktordnungen, Ausweitung der Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung,
- Beteiligung der neuen Mitgliedstaaten an der Direkthilfe mit einem Satz von 100% im Vergleich zu den derzeitigen Mitgliedstaaten im Jahre 2013,
- Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahre 2008,
- Ausweitung der strukturpolitischen Maßnahmen bis zu einer Quote von 4% des BIP der neuen Mitgliedstaaten im Jahre 2007,
- konstante Kosten für die internen Politikbereiche und die Verwaltung,
- Einstellung des Haushaltsausgleichs im Jahre 2007<sup>2</sup>.

45. Diese Berechnung vermittelt ein maximalistisches Szenario, insbesondere im Hinblick auf die Kosten im Agrarsektor und die Absorption strukturpolitischer Maßnahmen in den neuen Mitgliedstaaten. Das Szenario vermittelt zwar einen Anhaltspunkt der möglichen Kosten, doch bei einem realistischeren Szenario müssten Einzelheiten der möglichen Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken sowie die zusätzlichen Eigenmittel, die von den neuen Mitgliedstaaten aufgebracht werden, berücksichtigt werden. Die genannten Bedingungen sind das Ergebnis politischer Beschlüsse, doch es wäre besser gewesen, wenn die Kommission den Mitgliedstaaten, dem Rat und dem Parlament eine langfristige Perspektive geboten hätte. In diesem Kontext ersucht der Berichterstatter den Ausschuss, die Frage zu erörtern, ob die nächste Finanzielle Vorausschau unbedingt den Zeitraum 2007 bis 2013 abdecken muss oder ob andere Möglichkeiten zweckmäßiger sein könnten, einschließlich der Option, die gegenwärtige IIV und die Finanzielle Vorausschau um einen kurzen Zeitraum zu verlängern. Diese Frage kann im Rahmen des vorliegenden Dokuments nicht beantwortet werden.

---

<sup>2</sup> Cf. Wolfgang QUAISSER, Kosten der Erweiterung. Neue Vorschläge der Europäischen Kommission und ihre Implikationen für die nächste Finanzperiode, Kurzanalysen des Osteuropa-Instituts München, Nr.1, 20. Februar 2002, München