

Jörg Jasper, Susanna Hübner

# Die Finanzierung der EU-Osterweiterung nach Göteborg und Laeken

*Im Jahre 2004 werden im Rahmen der Osterweiterung bis zu zehn neue Länder in die Europäische Union aufgenommen. Inwieweit wird das EU-Budget durch diese Beitritte belastet? Wo können solche Belastungen auftreten?*

Nachdem die für den 1.1.1993 vorgesehene Realisierung des Europäischen Binnenmarktes weitestgehend erreicht ist, steht die EU nunmehr vor der fünften Integrationsstufe, und zwar der Osterweiterung der Gemeinschaft. Dies ist jedoch keineswegs vergleichbar mit den bisherigen Nord- und Süderweiterungen, denn im Vergleich dazu ist die Osterweiterung eine ungleich größere Herausforderung, und zwar gleichermaßen für die Beitrittsaspiranten als auch für die derzeitige Fünfzehner-Gemeinschaft, denn es sollen über 100 Mill. Menschen in den EU-Wirtschaftsraum integriert werden, die in Ländern leben, deren ökonomische wie politische Zukunft derzeit an einem Wendepunkt steht. Diese Länder sind aufgrund ihrer ökonomischen und administrativen Entwicklungsprobleme erheblichen Handlungszwängen ausgesetzt, wenn ein solches Integrationsvorhaben erfolgreich realisiert werden soll.

Unter deutscher Ratspräsidentschaft haben die Mitgliedstaaten die Agenda 2000 beschlossen, die eine Reform wichtiger europäischer Politikfelder und eine Planung der Finanzen der Union bis zum Jahr 2006 vorsieht. Die Langfristigkeit dieser Planung scheint in einem gewissen Spannungsverhältnis zur geplanten Aufnahme zahlreicher neuer Mitglieder zu stehen, die mit vielen Unwägbarkeiten behaftet sein wird.

Die Agenda 2000 sieht eine starke Ausgabendisziplin bis 2006 vor. Führt man sich vor Augen, dass die neuen Mitglieder wirtschaftlich weniger leistungsfähig als der Unionsdurchschnitt sind, erkennt man, dass die alten Mitgliedstaaten finanziell stärker belastet werden. Die Europäische Kommission ist jedoch der Auffassung, dass der mit finanziellen Belastungen verbundene Eintritt der ersten neuen Mitgliedsländer, der nach den Beschlüssen des Europäischen Rates von

Göteborg im Juni 2001 nunmehr für das Budgetjahr 2004 geplant ist, zu bewältigen ist, dass also eine Erweiterung in diesem Umfang nicht zu einer Sprengung der Höchstgrenze der Eigenmittel der EU in Höhe von 1,27% des BSP der Mitgliedstaaten führen wird.

## Die Ausgangssituation

Die EU-Kommission hat mit der Agenda 2000<sup>1</sup> und im Rahmen der sich anschließenden Beitrittsverhandlungen deutlich gemacht, dass die baldige Vollmitgliedschaft zahlreicher osteuropäischer Länder sowie Zyperns als politisches Faktum anzusehen ist. Die Klarheit dieser Aussage wurde auf dem Treffen des Europäischen Rates in Göteborg im Juni 2001 zunächst aufgegeben. Statt dessen wurde die Absicht erklärt, dass das Ziel der europäischen Erweiterungs politik darin bestehe, all jene Länder, die die Beitrittskriterien erfüllen, ab 2004 (und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, bereits 2002) in die Union aufzunehmen.

Nach der Tagung des Europäischen Rates in Laeken im Dezember 2001 zeichnet sich allerdings nunmehr definitiv ab, dass - unter der Voraussetzung, dass die derzeitigen Fortschritte bei Verhandlungen wie Reformen aufrechterhalten werden - mit der Aufnahme von Zypern, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, der Slowakei, Tschechien und Slowenien gerechnet werden muss<sup>2</sup>. Es steht zu erwarten, dass lediglich Bulgarien und Rumänien mit Sicherheit nicht zu der ersten „Welle“ der Beitrittsländer zählen werden.

Die finanzielle Belastung und die damit einhergehenden Unwägbarkeiten in der finanziellen Planung des Beitritts ergeben sich aus den Entwicklungsdifferenzen zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten einerseits und den Beitrittsstaaten und ihren Ansprüchen andererseits sowie der Sequenz und dem Zeitpunkt des Beitritts. Das Ausmaß der finanziellen Belastung

---

*Dr. Jörg Jasper, 33, ist wissenschaftlicher Assistent in der Abteilung Ordnungs- und Prozeßpolitik am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hannover; Susanna Hübner, 29, Dipl.-Ökonomin, ist Projektmitarbeiterin in derselben Abteilung.*

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Kommission: Eine stärkere und erweiterte Union, Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/1997, Europäische Kommission, gestützt auf das Dokument KOM(97) 2000 endg., Brüssel, 15.7.1997.

<sup>2</sup> Vgl. Enlargement Weekly: Laeken conclusions reaffirm enlargement, in: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly>, 19.12.2001.

## EUROPÄISCHE UNION

**Tabelle 1**  
**Übersicht über den indikativen Finanzplan<sup>1</sup> der EU-21 für die Periode 2000-2006** (in Mill. €)

	Jeweilige Preise			Preise von 1999			
	2000*	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006
1. Landwirtschaft	41 738	44 530	46 587 (43 900)	43 770	42 760	41 930	42 493
GAP-Ausgaben (ausgenommen ländliche Entwicklung)	37 352	40 035	41 992 (39 570)	39 430	38 410	37 570	37 290
Ländliche Entwicklung und flankierende Maßnahmen	4 386	4 495	4 595 (4 330)	4 340	4 350	4 360	4 370
2. Strukturpolitische Maßnahmen	32 678	32 720	33 638 (30 865)	30 285	29 595	29 595	29 170
Strukturfonds	30 019	30 005	30 849 (28 250)	27 670	27 080	27 080	26 660
Kohäsionsfonds	2 659	2 715	2 789 (2 615)	2 615	2 515	2 515	2 510
3. Interne Politikbereiche	6 031	6 272	6 558 (6 150)	6 260	6 370	6 480	6 600
4. Externe Politikbereiche (ohne PHARE)	4 627	4 735	4 873 (4 570)	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Verwaltungsausgaben	4 638	4 776	5 012 (4 700)	4 800	4 900	5 000	5 100
6. Reserven	906	916	676 (650)	400	400	400	400
7. Heranführungsbeihilfe	3 174	3 240	3 328 (3 120)	3 120	3 120	3 120	3 120
Rubrik 1: Landwirtschaft	529	540	555 (520)	520	520	520	520
Rubrik 2: Strukturpolitische Instru- mente zur Vorbereitung des Beitritts PHARE (beitrittswillige Länder)	1 058	1 080	1 109 (1 040)	1 040	1 040	1 040	1 040
PHARE (beitrittswillige Länder)	1 587	1 620	1 664 (1 560)	1 560	1 560	1 560	1 560
8. Erweiterung			6 450 (6 450)	(9 030)	11 610	14 200	16 780
Rubrik 1			(1 600)	(2 030)	2 450	2 930	3 400
Rubrik 2			(3 750)	(5 830)	7 920	10 000	12 080
Interne Politikbereiche			(730)	(760)	790	820	850
Verwaltung			(370)	(410)	450	450	450
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	93 792	97 189	100 672 (100 405)	93 215 (102 245)	91 735	91 125	90 660
Mittel für Zahlungen insgesamt	91 322	94 730	100 078 (100 258)	103 556	102 749	103 564	105 848
davon Erweiterung					9 065	11 666	14 501
Mittel für Zahlungen in % des BSP	1,12	1,11	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben in % des BSP	0,15	0,16	0,13	0,12	0,16	0,18	0,18
Eigenmittel-Obergrenze in % des BSP	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

<sup>1</sup> Korrigiert um den Haushaltsplan für das Jahr 2002.\* Angaben gemäß Haushaltsplan für 2002; vgl. Europäische Kommission: Haushaltsplan 2002, Brüssel 2001.

Quelle: Europäische Kommission: Tabelle der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 EUR-21, Brüssel 2001; modifiziert; in Klammern: ursprünglicher Ansatz vor den Beschlüssen von Göteborg.

wird weiterhin von etwaigen Reformen in den betreffenden EU-Finanzierungsinstrumenten zur Integration der Beitrittsstaaten bestimmt, dies insbesondere in den Agrar-, Struktur- und Kohäsionsfonds.

### Finanzieller Spielraum auf der Einnahmenseite

Die Eigenmittel der EU setzen sich aus Agrarabschöpfungen bzw. Agrarzöllen zusammen, die beim Import von Agrarprodukten an den Außengrenzen der Gemeinschaft erhoben werden, aus Zöllen aus dem gemeinsamen Zolltarif, aus einem Anteil an der in den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer sowie aus Einnahmen, die aus der Anwendung eines Erhebungssatzes auf das BSP der Mitgliedstaaten entstehen. Dieses Finanzierungssystem hat zahlreiche Refor-

men hinter sich, die dem wachsenden Finanzbedarf der Gemeinschaft sowie Aspekten der Verteilung der Belastung zwischen den Mitgliedstaaten Rechnung tragen mussten, wobei insbesondere die wachsende Bedeutung der BSP-Eigenmittel und der Rückgang der Relevanz der Mehrwertsteuer-Eigenmittel von Bedeutung sind<sup>3</sup>.

Die Eigenmittelobergrenze darf derzeit 1,27% des BSP der Mitgliedstaaten nicht überschreiten. Seit 1997 ist es aufgrund geringer Ausgabensteigerungen gelungen, die Ausgaben stets erheblich unter den Vorgaben

<sup>3</sup> Vgl. für Einzelheiten E. Guth: Der Haushalt der Union: Bilanz und Perspektiven, in: R. Caesar, H.-E. Scharrer (Hrsg.): Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, Baden-Baden 2000, S. 69 - 89.

der finanziellen Vorausschau von 1993 zu halten, womit sich zur Erfüllung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Eingliederung der Beitrittskandidaten ein erheblicher finanzieller Spielraum innerhalb der Eigenmittelobergrenze ergibt. Aus der neuen finanziellen Vorausschau ergibt sich, dass die Ausschöpfung der Eigenmittel von 1,12% im Jahr 2000 auf einen Wert um 1,1% im Jahr 2006 zurückgehen wird, was der Zielsetzung der Tagung des Europäischen Rates in Berlin am 24. und 25. März 1999 entspricht.

Damit bestünde grundsätzlich ein finanzieller Spielraum für unvorhergesehene Belastungen im Zusammenhang mit der Eingliederung neuer Mitgliedsländer. Dieser Spielraum ist nicht unerheblich und dürfte auch nach der ersten Erweiterungsrunde nie weniger als einige Milliarden € pro Jahr betragen, wobei die Schätzungen divergieren. So spricht Lehner<sup>4</sup> von „nicht weniger als 10 Mrd. € pro Jahr“, was jedoch sehr hoch gegriffen zu sein scheint. Breuss geht demgegenüber, basierend auf dem 1997 beschlossenen Finanzrahmen, von einem Spielraum zwischen 3,9 Mrd. ECU im Jahr 2002 und 4,8 Mrd. ECU im Jahr 2006 aus<sup>5</sup>. Ob dieser Spielraum tatsächlich ausgeschöpft wird, hängt vom Ergebnis der Beitrittsverhandlungen und der Ausgestaltung der (beitrittsrelevanten) Ausgabenbereiche der EU, insbesondere der Agrar- und der Strukturpolitik, ab.

Von zentralem Interesse für die durch den Beitritt verursachte finanzielle Nettobelastung ist die Höhe des Beitrages, den die Beitrittsländer selbst zur Finanzierung der Union leisten sollen. Da die Höhe dieser Beitragszahlungen vom Wachstum dieser Länder abhängt, wären grundsätzlich Szenarien erforderlich, die die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Mitgliedstaaten prognostizieren.

Breuss geht von der vereinfachten, empirisch jedoch begründeten Annahme aus, dass die neuen Mitgliedstaaten etwa 1% ihres BIP in den Gemeinschaftshaushalt einbezahlen werden (ohne allerdings seine Annahmen über das von ihm zugrunde gelegte Wachstum der neuen Mitglieder offen zu legen; seine Berechnungen gehen vermutlich von Wachstumssteigerungen in Höhe von etwa 3-4% aus). Demnach würden der Union Einnahmen zwischen 3,2 (2004) und 3,5 Mrd. € (2006) zufließen, was sich im Rahmen der finanziellen Vorausschau auf eine Summe von etwa 10 Mrd. € addieren würde<sup>6</sup>. Zu ähnlichen Ergebnissen

<sup>4</sup> Vgl. S. Lehner: „Agenda 2000“, Erweiterung und Reform der EU: Der strategische Ansatz der Europäischen Union, in: R. Caesar, H.-E. Scharrer (Hrsg.), a.a.O., S. 9 - 23.

<sup>5</sup> Vgl. F. Breuss: Macht die Agenda 2000 bisherige Kosten-Nutzen-Schätzungen der EU-Osterweiterung obsolet?, Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Reihe Vorträge Reden und Berichte, Nr. 50, 1997, S. 7 f.

kommt Schröder<sup>7</sup> für ein 4%-Wachstumsszenarium<sup>8</sup>. Nach Angaben von EU-Kommissar Verheugen werden der Gemeinschaft aus den neuen Mitgliedsländern in den Jahren 2004 bis 2006 etwa 16 Mrd. € zufließen<sup>9</sup>.

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Berlin die Kommission beauftragt, die Möglichkeit der Nutzung weiterer autonomer Einnahmenquellen für den Eigenmittelbedarf der EU zu prüfen. Diese würden jedoch erst nach 2006 budgetrelevant werden.

### Mittelfristiger Finanzrahmen

Die EU plant, die Beitrittskandidaten durch finanzielle Unterstützung an die Gemeinschaft heranzuführen. Hierzu ist nach der Agenda 2000 und der Tagung des Europäischen Rates in Berlin eine mittelfristige finanzielle Vorausschau erstellt worden, die Obergrenzen für die Verausgabung der Gemeinschaftsmittel bis 2006 vorsieht und die Eingliederung der neuen Mitgliedstaaten in eigens dafür vorgesehenen Budgettiteln berücksichtigt (vgl. Tabelle 1).

Der mittelfristige Finanzrahmen trägt den Vorgaben der europäischen Gipfel von Luxemburg und Cardiff Rechnung, nach denen eine klare Trennung zwischen den Ausgaben für die Union in ihrer derzeitigen Zusammensetzung und den Ausgaben für die künftigen Mitgliedstaaten vorzunehmen ist. Trotz des nun auf einen späteren Zeitpunkt anvisierten Beitritts der auf zehn Länder vergrößerten Teilnehmerunde, die eine Verlängerung des Vorbereitungszeitraumes bedingt, sollen die für die Jahre 2002 und 2003 ursprünglich für Eingliederungszwecke budgetierten etwa 15 Mrd. € nicht etwa eingespart werden, um möglicherweise später für die Eingliederung zusätzlicher Staaten eingesetzt zu werden, sondern im Wesentlichen über den restlichen Haushalt verteilt werden<sup>10</sup> (dies wird in der Tabelle 1 in den Ansätzen für das Jahr 2002 bereits deutlich).

Die Finanzplanung ist größenordnungsmäßig im Wesentlichen verbindlich, im Einzelnen jedoch als indikativ anzusehen. Im Falle der Erweiterung der Union wird die nachstehende finanzielle Vorausschau gegebenenfalls angepasst, um „(...) den entsprechenden zusätz-

<sup>6</sup> Vgl. ebenda, S. 12.

<sup>7</sup> Vgl. C. Schröder: Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den EU-Haushalt: Eine Anwendung des Power Politics Ansatzes, Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Reihe Forschungsberichte, Nr. 9803, Saarbrücken 1998, S. 12 f.

<sup>8</sup> Das von Schröder ebenfalls durchgespielte 8%-Wachstumsszenarium erscheint derzeit als wenig realistisch.

<sup>9</sup> Vgl. dpa: Verheugen: EU-Erweiterung wird für Berlin billiger, Meldung vom 7.2.2002.

<sup>10</sup> Vgl. Europäische Kommission: Haushaltsplan 2002, Brüssel 2001.

lichen Ausgaben Rechnung zu tragen<sup>11</sup>. Neben einer jährlichen technischen Anpassung der finanziellen Vorausschau, die bereits in der Vergangenheit praktiziert wurde (Anpassung der Vorausschau an die Preis- und Sozialproduktentwicklung), sieht die interinstitutionelle Vereinbarung zum Finanzrahmen auch ein Verfahren zur Änderung der Ausgabenobergrenzen um maximal 0,03% des BSP der Mitgliedstaaten vor, um auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können.

Weiterhin können Änderungen im Rahmen einer Neuverteilung der Mittel zwischen den einzelnen Budgettiteln vorgenommen werden, allerdings ist – und dies ist hier von besonderer Bedeutung – eine Umverteilung zwischen den Titeln 1 bis 6 einerseits und 7 (Heranführungshilfe) andererseits ausgeschlossen; eine Entnahme von Mitteln des Titels 8 (Erweiterung) zum Zweck der Deckung unvorhergesehener Ausgaben in den Rubriken 1 bis 7 ist ebenfalls unzulässig. Die speziell für die Eingliederungsförderung vorgesehenen Mittel und die sonstigen Mittel sind also nicht wechselseitig deckungsfähig, mit der denkbaren Ausnahme der Verwendung von sonstigen Mitteln zugunsten des Erweiterungsbudgets (Titel 8 in der Tabelle 1). Nach den Beschlüssen von Göteborg entfällt Titel 8 in den Jahren 2002 und 2003.

Wie aus der Tabelle ersichtlich, soll sich der EU-Haushalt im geplanten Zeitraum bis 2006 kontinuierlich entwickeln. Während der wichtige Haushaltsposten der Ausgaben für die Landwirtschaft für die bisherigen Mitgliedstaaten insgesamt im Wesentlichen stagniert, sollen die für Struktur- und Kohäsionszwecke in diesen Ländern vorgesehenen Ausgaben sogar leicht sinken. Insgesamt sollen die Gesamtverpflichtungen ohne die für die Beitrittsländer vorbehaltenen Zahlungen zurückgefahren werden.

Für alle beitrittswilligen Länder (also auch die nicht unmittelbaren Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien) mit Ausnahme Zyperns, Maltas und der Türkei<sup>12</sup> ist für den gesamten fraglichen Zeitraum eine jährliche Heranführungshilfe an die Gemeinschaft in Höhe von jeweils ca. 3,1 bis 3,3 Mrd. € vorgesehen. An der Heranführungshilfe haben anfangs alle Bewerberländer teil, später (d.h. vom Jahr 2004 an) nur noch die „anderen beitrittswilligen Länder“. Der Budgetposten der Heranführungsbeihilfe speist drei Heranführungsinstrumente, namentlich das Programm SAPARD<sup>13</sup> (ca.

0,5 Mrd. € jährlich), das die Landwirtschaft auf den Beitritt vorbereiten soll, das strukturpolitische Beitrittsinstrument ISPA<sup>14</sup> (ca. 1 Mrd. € jährlich) sowie das Programm PHARE<sup>15</sup> (ca. 1,6 Mrd. € jährlich), das die Verwaltungs- und die Infrastruktur verbessern und den Beitrittsländern den Erwerb des gemeinschaftlichen Besitzstandes (Acquis Communautaire) erleichtern soll. Trotz der für die Jahre 2002 und 2003 fortfallenden Haushaltsbelastungen aus Rubrik 8 (Erweiterung) wurde die Heranführungsbeihilfe im Entwurf des Haushaltsplans der Union für das Jahr 2002 nur mäßig erhöht.

Der Budgetposten mit der größten Dynamik ist der Posten für Verpflichtungen gegenüber möglichen neuen Mitgliedsländern nach deren Beitritt. Er steht für die neu in die Gemeinschaft aufgenommenen Staaten ab 2004 zur Verfügung und vergrößert sich nach den derzeitigen Haushaltsplanungen von ca. 11,6 Mrd. € im Jahre 2004 auf bis zu 16,8 Mrd. € im Jahr 2006, gegenüber vorangegangenen Entwürfen für den Finanzrahmen ist dies eine substantielle Steigerung. Obgleich den Angaben in der Tabelle 1 die Annahme einer Erweiterung um lediglich sechs neue Mitglieder zugrunde liegt (die mittlerweile obsolet sein dürfte), sollen die hier vorgesehenen Budgetobergrenzen auch im Falle einer Erweiterung um zehn neue Mitglieder eingehalten werden. Angesichts einer von der Kommission unterstellten BSP-Wachstumsrate der Mitgliedstaaten und unter Einbeziehung des BSP der neuen Mitgliedstaaten soll es dadurch jedoch nicht zu einer dauerhaften Erhöhung des Anteils des EU-Budgets an den Sozialprodukten der Mitgliedstaaten kommen. Ab 2003 ist sogar ein Rückgang dieser Größe geplant.

#### Die Netto-Beitrittskosten

Die Kommission geht von einem Eintritt der neuen Mitgliedsländer in die Europäische Union ab dem Jahr 2004 aus. Die Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten ist nicht budgetneutral, d.h. die von diesen Ländern empfangenen Leistungen übersteigen deren Beitrag

<sup>13</sup> Vgl. Europäische Union: Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums, Abl. Nr. L 161 vom 26.6.1999, S. 87 – 93.

<sup>14</sup> Vgl. Europäische Union: Verordnung (EG) Nr. 1267/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt, Abl. Nr. L 161 vom 26.6.1999 S. 73 – 86.

<sup>15</sup> Vgl. Europäische Gemeinschaft: Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen, Abl. Nr. L 375 vom 23.12.1989, S. 11 – 12. Die Koordinierung und Kohärenz der drei genannten Programme soll durch ein eigens geschaffenes Koordinierungsinstrument (vgl. Verordnung EG 1266/99) gewährleistet werden

<sup>11</sup> Europäische Kommission: Tabelle der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 EUR-21, Brüssel 2001.

<sup>12</sup> Für die beiden erstgenannten Länder sind gesonderte Beihilfen vorgesehen, die sich für den Zeitraum 2000 bis 2004 auf 95 Mill. € summieren. Der Türkei werden im Rahmen gesonderter Programme 177 Mill. € jährlich zur Verfügung gestellt.

zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft. Es ist evident, dass die Ausgabenbelastung durch den Neueintritt geringer ausfallen würde, falls neue Mitgliedstaaten zu späteren Zeitpunkten in die Union eintreten würden, da in diesen Fällen – positives Wirtschaftswachstum vorausgesetzt – höhere Beitragszahlungen seitens der neuen Mitglieder geleistet werden müssten und andererseits möglicherweise ein geringerer Entwicklungsrückstand mit Mitteln der Union abgebaut werden müsste, mithin also der negative Abstand zur Budgetneutralität in späteren Jahren geringer ausfallen würde. Derartige Szenarien wurden von Schröder<sup>16</sup> für einen Beitritt im Jahre 2010 und jährliche BIP-Wachstumsraten von 4 und 8% durchgerechnet. Die Ergebnisse stimmen qualitativ mit den obigen Aussagen von Breuss überein, wenngleich die quantitativen Resultate bestenfalls größenordnungsmäßig (und nicht hinsichtlich ihrer – sehr hypothetischen – genauen Höhe) gewürdigt werden sollten.

Geht man von den Angaben der Kommission zum Finanzrahmen für die erweiterte EU 2000-2006 (vgl. Tabelle 1) aus, lassen sich unter Berücksichtigung der zu erwartenden Eigenleistungen der neuen Mitgliedstaaten die Nettokosten der Osterweiterung ermitteln. Diese würden sich demnach unter der Annahme des ursprünglich vorgesehenen Beitritts der erwähnten sechs Neumitglieder beispielsweise im Jahr 2006 auf etwa 12 Mrd. € oder 0,14% des BIP der EU-15 summieren<sup>17</sup>. Wenn man die Vorbereitungskosten (Heranführungsbeihilfen für die jeweils verbleibenden Beitrittskandidaten) hinzurechnet, so erhöhen sich im Jahr 2006 die Nettokosten auf etwa 15 Mrd. €, was 0,17% des BIP der EU-15 entspricht. Geht man von einer (nunmehr als wahrscheinlich anzusehenden) „Großen Post-Göteborg/Laeken-Lösung“, also dem Eintritt aller Kandidaten mit Ausnahme Rumäniens und Bulgariens (sowie der Türkei, deren Beitritt noch in einiger Ferne zu liegen scheint und weiterhin umstritten ist) im Jahre 2004 aus, so käme Schröder unter der Annahme eines 4%igen Wachstums und keiner zwischenzeitlich stattfindenden Reform der Gemeinschaftspolitik aufgrund einer ökonometrischen Schätzung für das erste Beitrittsjahr auf Nettokosten von etwa 17 Mrd. € bzw. etwa 20 Mrd. € bei Hinzurechnung der Heranführungsbeihilfe<sup>18</sup>. Unter der Annahme von Reformen der Union kann sich im Modell von Schröder dieser Betrag auf etwa 11,6 Mrd. € (bzw. 13,72 Mrd. €) im Falle einer

moderaten Reform oder gar auf 5,7 Mrd. € (bzw. 8,82 Mrd. €) verringern.

Nach Berechnungen von Breuss würden sich die gesamten Nettokosten der Osterweiterung im Zeitraum 2000-2006 auf 54,2 Mrd. € belaufen. Breuss ging in seiner Berechnung allerdings von den Bruttokostenannahmen (also den Kosten der Erweiterung ohne Berücksichtigung von Rückflüssen aus den neuen Mitgliedsländern) der Agenda 2000 aus<sup>19</sup>, weshalb sich die Erweiterungsmaßnahmen in seiner Analyse auf jeden Fall „in budget“ durchführen lassen. Inwieweit derartige Hypothesen gerechtfertigt sind, lässt sich anhand einer eingehenderen Untersuchung zentraler Aufgabenbereiche der Union überprüfen.

### Finanzielle Belastungen durch den Agrarsektor

Mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten wäre auch diesen der Zugang zur gemeinschaftlichen Agrarmarktordnung zu gewähren. Die damit verbundenen finanziellen Belastungen für die Agrarmarktordnung sind schwer abzuschätzen. Die mittel- und osteuropäischen Länder waren in der Vergangenheit Nettoexporteure von Agrarprodukten, und es ist auch weiterhin davon auszugehen, dass diese Länder im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion einen komparativen Vorteil aufweisen werden<sup>20</sup>. Da die Landwirtschaft der betreffenden Staaten lange Zeit an der Ineffizienz zentraler Planung und in der Nachfolge an Unterkapitalisierung zu leiden hatte, ergeben sich erhebliche Effizienzsteigerungspotentiale, so dass zu erwarten ist, dass die landwirtschaftliche Produktion der neuen Mitgliedstaaten in Zukunft deutlich wachsen wird. Bleibt die an Produktionsmengen orientierte Ausgabenpraxis der EU im Agrarsektor erhalten, so werden sich erhebliche Belastungen für das Marktordnungssystem der EU ergeben. Zwar sieht die Agenda 2000 eine effizientere Verausgabung der EAGFL-Mittel (Senkung von Garantiepreisen, Dezentralisierung der Mittelverwaltung, Verwaltungsvereinfachung) vor, doch bleibt abzuwarten, ob diese Effizienzsteigerung die Ausgabenzunahme kompensieren kann.

Die Schätzungen der durch den Beitritt ausgelösten Belastungen für den Agrarhaushalt der Gemeinschaft divergieren naturgemäß zwischen unterschiedlichen Quellen, je nach getroffenen Annahmen und verwendeten Methoden. Sie schwanken für die Visegrad-Staaten (Polen, Ungarn, Tschechische und Slowakische Republik) zwischen 5,9<sup>21</sup> und 37,6 Mrd. ECU<sup>22</sup>. Die Europäische Kommission ging in einer

<sup>16</sup> Vgl. C. Schröder, a.a.O., S. 13.

<sup>17</sup> Vgl. F. Breuss, a.a.O., S. 10.

<sup>18</sup> Vgl. C. Schröder, a.a.O., Anhang 3. Schröder berücksichtigt nicht die potentiellen mediterranen Neumitglieder Malta und Zypern, doch würde dies das Ergebnis nicht qualitativ beeinflussen.

<sup>19</sup> Vgl. F. Breuss, a.a.O., S. 9 f.

<sup>20</sup> Vgl. C. B. Hamilton, L.A. Winters: Opening Up International Trade With Eastern Europe, in: Economic Policy, Vol. 14, S. 78 - 116.

1995 im Rahmen des Agrarweißbuchs durchgeführten Schätzung<sup>23</sup> für das Zieljahr 2000 von einer Belastung von 12 Mrd. ECU aus, allerdings betraf dieser Wert sowohl die Visegrad-Staaten, als auch die Balkan-Länder Rumänien und Bulgarien sowie Slowenien und die baltischen Staaten.

Es fällt auf, dass dies den eher unteren Bereich innerhalb einer Skala von Schätzungen markiert, die für die finanziellen Belastungen des Agrarhaushaltes durch die Neueintritte abgegeben wurden, wobei ein großer Teil dieser Schätzungen noch nicht einmal alle in der Kommissionsstudie berücksichtigten Staaten einbezog. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die von der Kommission getroffenen Annahmen hinsichtlich der landwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung als recht konservativ anzusehen sind<sup>24</sup>. Selbst wenn man nicht davon ausgeht, dass das von Anderson und Tyres in einem anspruchsvollen Modell errechnete kostenträchtige Szenarium eintreten wird, so ist doch zu erwarten, dass der Agrarhaushalt der Gemeinschaft mit erheblichen Anspannungen zu rechnen hat. Diese werden nur mit großen Anstrengungen durch Effizienzgewinne auszugleichen sein.

### **Agrarreform erforderlich**

Die oben erwähnten Maßnahmen der Agenda 2000 ähneln der MacSharry-Reform von 1992, die ebenfalls eine Senkung der Garantiepreise sowie eine Umorientierung in Richtung auf direkte Transfers an Landwirte vorsah. Diese Effekte wurden in einer Studie von van Bercum und Terluin berücksichtigt, die in der Folge zu sehr viel geringeren Belastungswerten gelangten als Anderson und Tyres. Die durch den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten ausgelösten finanziellen Belastungen gehen sämtlich weit über das hinaus, was in der oben skizzierten finanziellen Vorausschau für den landwirtschaftlichen Sektor vorgesehen ist (die Angaben hierzu finden sich unter der Rubrik 1 des Erweiterungsbudgets in Tabelle 1).

Unter diesem Gesichtspunkt erscheint entweder eine von den betreffenden Staaten (teilweise) selbst-finanzierte, an die gemeinsame Agrarpolitik angepasste Marktordnung, eine graduelle Heranführung der beitriftswilligen Länder durch eine allmähliche

Anpassung der Preise in den neuen Mitgliedstaaten an die GAP-Preise<sup>25</sup> (notwendig verbunden mit der Aufrechterhaltung von Grenzkontrollen) oder aber eine grundlegende Reform der Agrarmarktordnung der Gemeinschaft angeraten. Die erste Alternative erscheint politisch undurchführbar<sup>26</sup>, die zweite Alternative würde die zusätzliche Belastung des EU-Budgets lediglich hinausschieben, das grundlegende finanzielle Problem jedoch kaum lösen: Zwar kann mit einem Rückgang des Anteils der Landwirtschaft an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung der Beitrittsländer gerechnet werden, doch dürfte dies durch die dort eintretenden Produktivitätsfortschritte im Agrarsektor mindestens kompensiert werden. Die Aufrechterhaltung der regionalen Preisdifferenzierung für Agrargüter würde weiterhin bedeuten, dass Grenzkontrollen zwischen der EU-15 und den Beitrittsländern aufrechterhalten werden müssten, was weder von allen Seiten politisch gewünscht noch angesichts des expandierenden Handels zu vertretbaren Kosten technisch zu realisieren sein dürfte.

Die nicht eben großzügige Ausgestaltung der für die Landwirtschaft der neuen Mitgliedstaaten vorgesehenen Beträge deutet darauf hin, dass „(...) die EU die landwirtschaftlichen Reformen und die dazugehörigen Einsparungen zuerst und in erster Linie bei den Beitrittskandidaten verwirklichen will“<sup>27</sup>. Die Reform der Agrarmarktordnung wurde im Rahmen der Agenda 2000 in Angriff genommen, indem Interventionspreise (bei Getreide und Milch) gesenkt und zu (auch einzelstaatlichen) produktionsmengenabhängigen Direktbeihilfen übergegangen wurde. Ob diese Maßnahmen ausreichen, um die geschilderten Differenzen zwischen geplanten und vermutlich tatsächlich entstehenden Belastungen zu überwinden, muss bezweifelt werden.

Notwendig erscheint vielmehr eine grundlegende Reform des Agrarsektors der Gemeinschaft. Diese Reform sollte drei Elemente umfassen, namentlich die Reduzierung der Stützungspreise auf Weltmarktniveau, so dass Exportsubventionen in Zukunft nicht mehr erforderlich sind (dies ist nach der MacSharry-Reform im Getreidebereich bereits weitgehend der Fall), weiterhin die Abschaffung der Angebotsregulierung (Quoten, Stilllegungsprämien) und drittens die

<sup>21</sup> Vgl. S. van Berkum, I. Terluin: Accession of the four Visegrad countries to the EU: costs for the agricultural budget, Den Haag 1995.

<sup>22</sup> Vgl. K. Anderson, R. Tyres: Implications of EC expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare, Centre for International Economic Studies, Adelaide 1993.

<sup>23</sup> Vgl. J. Stehn: Reformzwänge im Zuge einer Osterweiterung der EU, Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Reihe Forschungsberichte, Nr. 9712, Saarbrücken 1997.

<sup>24</sup> Vgl. ebenda, a. a. O.

<sup>25</sup> Dies entspräche dem Vorgehen bei der Eingliederung Spaniens, Griechenlands und Portugals, bei der Übergangsperioden von bis zu zehn Jahren festgelegt wurden.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu eingehender J. Stehn, a. a. O., S. 8.

<sup>27</sup> T. Szemlér: Alternativen der Finanzierung der Osterweiterung aufgrund der Agenda 2000, in: R. H. Hasse, K.-E. Schenk, A. Wass v. Czege (Hrsg.): Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, Baden-Baden 2000, S. 120.

Umgestaltung der Kompensationszahlungen an die Landwirte dahingehend, dass sie produktionsmen-  
genunabhängig gezahlt und zeitlich begrenzt werden.  
Da die Kompensationszahlungen ursprünglich als  
Ausgleich der Landwirte für die im Zuge der Mac-  
Sharry-Reform erlittenen Einbußen gedacht waren  
(von denen die Landwirte der Länder außerhalb der  
EU naturgemäß nicht betroffen waren), sollten die  
Landwirte der Beitrittsländer auch nicht in den Genuss  
von Kompensationszahlungen gelangen bzw. die Not-  
wendigkeit einer solchen Maßnahme sollte entfallen<sup>28</sup>.  
Dementsprechend sind im Finanzrahmen bis 2006  
auch keine Direktzahlungen an die Landwirte der  
neuen Mitgliedsländer berücksichtigt. In einem Ende  
Januar 2002 veröffentlichten Diskussionspapier<sup>29</sup>  
schlägt die EU-Kommission allerdings zwei Ansätze  
zur Integration der Beitrittsländer im Agrarsektor mit  
dem Ziel vor, eine zweigleisige Agrarpolitik auf lange  
Sicht zu vermeiden. Die bisherige Nicht-Berück-  
sichtigung der Direktzahlungen steht demnach einer  
späteren Einführung auch für neue Mitglieder nicht im  
Wege. Der vorgeschlagene Ansatz sieht gegenwärtig  
vor, während eines zehnjährigen Übergangszeitraumes  
proportional zu den Reststaaten der EU bis zum  
Jahr 2013 auch bei den Beitrittsländern das heutige  
Stützungs-niveau zu erzielen<sup>30</sup>.

Kommt es nicht zu ausreichenden Reformen im  
Agrarbereich, könnte der Druck hin zu einer Um-

<sup>28</sup> Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW):  
Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation,  
Verflechtung, Reformbedarf, Berlin 1997, S. 267.

<sup>29</sup> Vgl. Europäische Kommission: Erweiterung und Landwirtschaft: Die  
erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, Brüssel  
30.01.2001.

<sup>30</sup> Vgl. ebenda, S. 7 f.

schichtung von Teilen anderer Budgets zugunsten der  
für den Agrarbereich der Beitrittsstaaten vorgesehe-  
nen Mittel oder aber eine Ausdehnung des Haushaltes  
der Gemeinschaft in Richtung auf die Eigenmittel-  
höchstgrenze zunehmen.

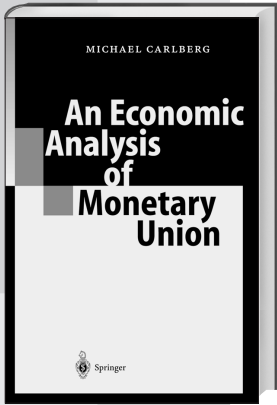
#### Struktur- und Kohäsionsfonds

Gegenwärtig fließt etwa ein Drittel der EU-Ressour-  
cen (etwa 30 Mrd. € pro Jahr) in die Strukturpolitik und  
dabei insbesondere in zwei verschiedene Aufgaben-  
bereiche: Der Strukturfonds der Europäischen Union  
dient der Entwicklung von Regionen mit Entwicklungs-  
rückständen oder strukturellen Problemen sowie zur  
Hilfe bei der Überwindung regionaler Beschäftigungs-  
probleme. Er setzt sich aus dem Europäischen Fonds  
für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen  
Sozialfonds (ESF), der Abteilung Ausrichtung des Eu-  
ropäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die  
Landwirtschaft (EAGFL) und dem Finanzinstrument  
für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP) zusammen.  
Förderfähige Regionen im Rahmen der Strukturfonds-  
beihilfe sind gekennzeichnet durch ein niedriges Pro-  
Kopf-Einkommen sowie, je nach Förderzielkategorie,  
durch qualitative Eigenschaften wie hohe Arbeitslosig-  
keit, hohen Landwirtschafts- oder Altindustrieanteil  
oder niedrige Bevölkerungsdichte<sup>31</sup>.

Der Kohäsionsfonds zielt auf die Durchführung um-  
welt- und verkehrsbezogener Entwicklungsprojekte  
für Länder mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-  
Einkommen, das unter 90% des EU-Durchschnitts  
liegt. Kohäsionsfondsmittel werden nicht regionen-,  
sondern länderbezogen vergeben.

Der Strukturfonds ist der zweite große Ausga-  
benbereich der EU, der durch den Beitritt der neuen

<sup>31</sup> Zu Einzelheiten vgl. J. Steh n, a.a.O.



**M. Carlberg**

**An Economic Analysis  
of Monetary Union**


This book explores the new economics of  
monetary union. It carefully discusses the effects  
of shocks and policies on output and prices.

2001. XV, 255 pp. 21 figs., 22 tabs. Hardcover  
€ 64,95; £ 45,50; sFr 107,50 ISBN 3-540-42045-2

Please order from  
Springer - Customer Service  
Haberstr. 7  
69126 Heidelberg, Germany  
Tel.: +49 (0) 6221 - 345 - 217/8  
Fax: +49 (0) 6221 - 345 - 229  
e-mail: [orders@springer.de](mailto:orders@springer.de)  
or through your bookseller

All prices are net-prices subject to local  
VAT, e.g. in Germany 7% VAT for books.  
Prices and other details are subject to  
change without notice.  
d&p - 008447\_sf1x\_1c

Visit our homepage:  
<http://www.springer.de/economics>



**Springer**

Mitgliedstaaten erheblich tangiert wird. Es ist offensichtlich, dass sämtliche Beitrittsländer aufgrund ihrer strukturellen Defizite Anrecht auf Unterstützung im Rahmen der Struktur- und Kohäsionspolitik der Gemeinschaft haben. Im Gegensatz zur Situation des Budgets für die bisherigen Mitgliedstaaten über-treffen die für Struktur- und Kohäsionszwecke in den Beitrittsländern vorgesehenen Mittel das für den Agrarbereich vorgesehene Budget deutlich, was auf eine Neuausrichtung der Gemeinschaftspolitik von der Agrar- zur Strukturförderung hindeutet, nachdem sich die gemeinschaftliche Agrarpolitik auch in den bisherigen Mitgliedstaaten bekanntlich wenig bewährt hat. Diese Tendenz stünde offenkundig im Widerspruch zu dem erwähnten, möglicherweise wachsenden Druck auf die Agrarbudgets.

Angesichts der Budgetvolumina im Struktur- und Kohäsionsbereich ist evident, dass auch eine Ausdehnung der Förderung im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds auf die beitriftswilligen Länder in Mittel- und Osteuropa unter finanzpolitischen Gesichtspunkten als kritisch zu betrachten ist.

#### Schätzung der Belastungen

Das sich im Zusammenhang mit dem Beitritt tatsächlich einstellende Ausmaß der Belastungen dürfte erheblich sein, wenn auch die Schätzungen hinsichtlich seiner Höhe deutlich voneinander abweichen. So schätzt das DIW<sup>32</sup> die jährlichen Kosten der Ausweitung der Struktur- und Kohäsionspolitik auf die Visegradländer und Slowenien auf 33 Mrd. ECU, wobei diese Angabe einer auf Plausibilitätserwägungen basierenden Schätzung eines Pro-Kopf-Fördervolumens von 500 ECU jährlich zugrunde liegt. Dabei wurden die Beitragszahlungen der neuen Mitgliedsländer allerdings nicht berücksichtigt (Bruttokostenkonzept). Zu moderateren Ergebnissen gelangen Baldwin et al.<sup>33</sup>, die jährliche Kosten der Ausweitung der Strukturfonds (ohne Kohäsionsfonds) auf die Visegradländer in Höhe von netto 13 Mrd. ECU ermittelten.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Ergebnisse der Schätzung von Baldwin et al. näher am tatsächlichen Wert liegen, so ist festzustellen, dass die in der Finanzplanung der Union für die Beitrittsländer vorgesehenen Mittel im Rahmen der Kohäsions- und Strukturbeihilfe (Rubrik 2 des Erweiterungsbudgets in Tabelle 1) insbesondere in den ersten Jahren zu niedrig angesetzt wären, wenn die bisherige Förderpraxis

<sup>32</sup> Vgl. DIW, a.a.O.

<sup>33</sup> Vgl. R. E. Baldwin, J. F. Francois, R. Portes: The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, in: Economic Policy, Vol. 24, S. 209-237.

Tabelle 2

#### Verteilung der Beträge aus Rubrik 2 unter den neuen Mitgliedstaaten<sup>1</sup>

(Mill. €, Preise von 1999)

Land	2004	2005	2006
Estland	150,48	190	229,52
Lettland	253,40	320	386,56
Litauen	388,08	490	591,92
Malta	42,00	53	64,02
Polen	4007,50	5060	6112,48
Slowakei	570,24	720	869,76
Slowenien	211,46	267	322,54
Tschechien	1085,04	1370	1654,96
Ungarn	1065,24	1345	1624,76
Zypern	71,28	90	108,72

<sup>1</sup> nach Bevölkerungsgröße; Große Post-Göteborg/Laeken-Lösung. Quelle: Eigene Berechnungen.

beibehalten würde. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die für die ersten Jahre angesetzten Werte der Tatsache Rechnung tragen, dass das Potential zur Absorption und sinnvollen Verwendung von Beihilfen zumindest anfangs aufgrund von Verwaltungsengpässen begrenzt sein wird, so dass Beihilfen aus Struktur- und Kohäsionsfonds auf jährlich 4% des BIP des betreffenden Landes plafondiert sind. Bei einer etwaigen Verteilung der ursprünglich für die Jahre 2002 und 2003 eingesparten Mittel für die Erweiterung wird in verstärktem Ausmaß darauf zu achten sein, dass die Beitrittsländer die Strukturbeihilfen in sinnvoller Weise verwenden können.

#### Umverteilung der Fördermittel

Letzten Endes jedoch sind sich die europäischen Institutionen einig, dass sowohl Ziele als auch Zahl der Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturpolitik verringert werden müssten und dass eine Umverteilung der Fördermittel zugunsten der neuen Mitglieder erforderlich ist<sup>34</sup>. So sollen schrittweise Spielräume für neue Mitgliedstaaten geschaffen werden, die für die Länder der bestehenden Union auf einen Rückgang der Strukturfondshilfe im Umfang von 13% im Zeitraum zwischen 1999 und 2006 hinauslaufen<sup>35</sup>.

Die Agenda 2000 und die sich anschließenden Haushaltspläne sehen keine explizite Verteilung der vorgesehenen Zahlungen auf die einzelnen Beitrittsländer vor. Will man diese en détail bestimmen, so kann man für eine Schätzung hilfsweise mit Bevölkerungsdaten für die Beitrittskandidaten arbeiten. Während diese Berechnungsmethode für den landwirtschaftlichen Bereich problematisch ist (die Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktion divergiert gravierend zwischen den Beitrittskandidaten), erscheint sie für

<sup>34</sup> Vgl. C. Randzio-Plath: Das Europäische Parlament und die Agenda 2000, in: R. Caesar, H.-E. Scharrer (Hrsg.), a.a.O., S. 32.

<sup>35</sup> Vgl. S. Lehner, a.a.O., S. 13.



den strukturpolitischen Bereich erfahrungsgemäß weniger bedenklich<sup>36</sup>. Es zeigt sich, dass die Hauptbelastung für das Struktur- und Kohäsionsfondsbudget von den Ländern Ungarn, Polen und der Tschechischen Republik ausgeht, die gemeinsam über 80% der Bevölkerung der Beitrittskandidaten der „Großen Post-Göteborg/Laeken-Lösung“ auf sich vereinigen. Käme es zum Eintritt auch nur dieser drei Staaten in der ersten Runde, so würden sich keine allzu gravierenden Abweichungen vom EU-Kalkül des vollständigen Eintritts aller im Rahmen dieses Szenarios denkbaren Kandidaten im Jahre 2004 ergeben. Im Jahre 2004 würden diese – gesetzt, dass ein Pro-Kopf-bezogenes Kalkül tragfähig ist – bereits ca. 6,3 der vorgesehenen 7,9 Mrd. € der Beträge für die neuen Mitgliedstaaten aus Rubrik 2 auf sich vereinigen. Allein die Verschiebung des Beitritts Polens (dessen Einwohnerschaft etwa die Hälfte der Bevölkerung der Beitrittsländer stellt) von 2002 auf 2004 führt dazu, dass in den Jahren 2002 und 2003 ein Betrag von ca. 5,6 Mrd. € aus dem Strukturfonds frei wird.

Tabelle 2 zeigt die an die maximal im Jahre 2004 beitretenden Neumitglieder („Große Post-Göteborg/Laeken-Lösung“) zu leistenden Beträge im Rahmen der Rubrik 2, berechnet auf Basis ihrer Bevölkerung für die Jahre 2004 bis 2006.

Nach wie vor ist offen, ob 2004 tatsächlich alle aktuellen Beitrittskandidaten in die Union aufgenommen werden. Sollte dies nicht der Fall sein, stellt sich die Frage, ob die für alle Beitrittsländer vorgesehene Summe über die Beitretenden aufgeteilt wird oder ob es zu einer Mittelreallokation zwischen „Ins“ und „Pre-Ins“ kommt. Weiterhin wird zu klären sein, ob in diesem Falle die vorgesehene Entwicklung der Budgets für Neumitglieder und Beitrittswillige in der ursprünglichen Form der Agenda 2000 und der sich anschließenden darauf basierenden finanziellen Rahmenplanungen beibehalten wird. Dies alles bleibt abzuwarten.

### Schlussbemerkungen

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass die Finanzierung des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten in die Europäische Union noch mit Fragezeichen behaftet ist. Zwar scheint es nach derzeitigem Erkenntnisstand in etwa möglich zu sein, die Eingliederung der neuen Mitgliedstaaten im Rahmen der Eigenmittellobergrenze der EU zu finanzieren, doch erscheinen die im Einzelnen für die Integration der neuen Mitglieder vorgesehenen Mittel, insbesondere im Agrarsektor, verhältnismäßig knapp zu sein<sup>37</sup>, zumal eine Budgetie-

rung der Direktbeihilfen für die Landwirte der Beitrittsländer bislang nicht erfolgt ist<sup>38</sup>.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wahrscheinlich, dass der für die Erweiterung erforderliche Finanzbedarf durch Umschichtungen zwischen den im Rahmen des mittelfristigen Finanzplanes vorgesehenen Budgetposten bewältigt wird. Dabei wird ein Spannungsverhältnis zwischen der absehbar zunehmenden Belastung des Agrarhaushaltes einerseits und dem beabsichtigten zunehmenden Engagement der Gemeinschaft auf dem strukturpolitischen Sektor andererseits deutlich. Der Anpassungsbedarf reduziert sich naturgemäß dann, wenn das bei der Budgetplanung zugrunde gelegte Wirtschaftswachstum kräftiger ausfällt als angenommen, wenn eingeleitete Reformen, insbesondere in den Bereichen Agrar- und Strukturpolitik greifen oder wenn in der ersten Stufe der Erweiterung weniger Länder als angenommen im Jahr 2004 in die Union eintreten sollten, d.h. wenn Beitritte verschoben werden.

Derzeit zeichnet sich zwar ab, dass 2004 mehr als die ursprünglich in der Agenda 2000 eingeplanten sechs Länder in die Gemeinschaft aufgenommen werden; sollten Eintritte dennoch später als derzeit erwartet stattfinden, so müsste erwogen werden, ob das Budget für die Transfers in die neuen Mitgliedstaaten zugunsten der Eingliederungsbeihilfen reduziert werden sollte. Im Umkehrschluss wäre damit eine verstärkte Ausrichtung der Budgets auf beitretende neue Mitglieder dergestalt erwägenswert, dass ein im Zeitablauf stärkeres Anwachsen der Transfers zugunsten dieser Mitgliedstaaten von einer gleichzeitig degressiv gestalteten Heranführungsbeihilfe flankiert würde, die von einem höheren Niveau aus einsetzen könnte, als es derzeit vorgesehen ist. Nach Auskunft der EU-Kommission ist derzeit ein solches Vorgehen jedoch nicht geplant.

Sollten alle derzeitigen Beitrittskandidaten bereits 2004 in die Union aufgenommen werden, so würde dies nicht dazu führen, dass die gesamte Heranführungsbeihilfe für die verbleibenden Länder Rumänien und Bulgarien verausgabt wird. Vielmehr wird dann der Fall eintreten, dass weitere Länder als geeignet für die Rubrik-7-Beihilfe benannt werden oder aber der vollständige Betrag der Heranführungsbeihilfe wird nicht ausgeschöpft werden.

<sup>37</sup> Zu einem ähnlichen Fazit gelangen T. Lenk, A. Mathes: EU-Osterweiterung – finanzierbar?, in: S. Paraskewopoulos (Hrsg.): Die Osterweiterung der Europäischen Union, Berlin 2000, S. 103.

<sup>38</sup> Vgl. Vgl. Europäische Kommission: Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, Brüssel 30.1.2001, S. 5 f.

<sup>36</sup> Vgl. T. Szemlér, a.a.O., S. 121.