

DIE ERWEITERUNG DER EU – ETAPPEN, REGELUNGEN UND FINANZEN

Die zum 1. Mai 2004 anstehende Erweiterung der Europäischen Union ist die größte gemessen an der Zahl der Beitrittsländer und der absoluten Zunahme der Bevölkerung um knapp 75 Millionen Menschen. Die zehn Beitrittsländer kommen mit 450 Milliarden Euro allerdings nur auf knapp 5 Prozent der Wirtschaftsleistung der bisherigen Europäischen Union. Für die alten und neuen Mitglieder wird es zunächst Übergangsregelungen – bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit, dem Güterkraftverkehr, dem Landerwerb und den Grenzkontrollen – sowie Schutzmaßnahmen bei wirtschaftlichen Störungen geben. Finanziell stellt die EU-Erweiterung derzeit kein Haushaltsrisiko dar, allerdings sind die Verhandlungen über die Finanzen für den Zeitraum 2007 bis 2013 problembeladen. Einige Regionen der bisherigen EU-Länder werden künftig nicht mehr zu den besonders geförderten gehören.

iw-trends

Der Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, der Slowakischen und Tschechischen Republik, von Ungarn und Zypern ist die fünfte Erweiterung in der Geschichte der Europäischen Union (EU). Zum ersten Mal vergrößerte sich die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1973 um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich. In den Jahren 1981 und 1986 kam es zu den beiden Süderweiterungen: Zunächst kam Griechenland, dann kamen Portugal und Spanien hinzu. Und schließlich wuchs die EU im Jahr 1995 um Finnland, Österreich und Schweden.

*Dimension der
Erweiterung*

Tabelle 1

Die EU-Erweiterung im Kontext früherer Erweiterungen

- Angaben für die jeweiligen Beitrittsjahre -

	Bruttoinlandsprodukt				Bevölkerung in Mio.	Fläche in 1.000 km ²
	in Mrd. Euro	je Einwohner, EU-Durchschnitt ¹⁾ = 100	in Mrd. Euro (Kaufkraft- standards)	je Einwohner in Kaufkraftstandards, EU-Durchschnitt ¹⁾ = 100		
Erweiterung 1973 um Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich						
EU-6 ²⁾	725,3	100	667,1	100	192,4	1.287,1
Beitrittsländer	177,2	74	207,2	93	64,2	356,3
Beitrittsländer in Prozent EU-6 ²⁾	24,4	-	31,1	-	33,4	27,7
Erweiterung 1981 um Griechenland						
EU-9	2.280,8	100	2.227,3	100	261,7	1.643,4
Beitrittsland	40,4	48	61,2	74	9,7	132,0
Beitrittsland in Prozent EU-9	1,8	-	2,7	-	3,7	8,0
Erweiterung 1986 um Portugal und Spanien						
EU-10	3.343,4	100	3.288,7	100	273,3	1.775,3
Beitrittsländer	279,2	47	380,3	65	48,5	598,0
Beitrittsländer in Prozent EU-10	8,3	-	11,6	-	17,8	33,7
Erweiterung 1995 um Finnland, Österreich und Schweden						
EU-12	6.125,8	100	6.180,7	100	349,3	2.373,3
Beitrittsländer	468,8	123	413,9	107	22,0	872,0
Beitrittsländer in Prozent EU-12	7,7	-	6,7	-	6,3	36,7
Erweiterung 2004 um Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, die Slowakische und Tschechische Republik, Ungarn und Zypern³⁾						
EU-15	9.632,3	100	9.632,3	100	381,3	3.245,3
Beitrittsländer	447,3	24	911,7	49	74,6	748,6
Beitrittsländer in Prozent EU-15	4,6	-	9,5	-	19,6	23,1

1) Jeweiliger Durchschnitt der zum Erweiterungszeitpunkt aktuellen EU-Mitglieder. 2) Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande. 3) Fläche ohne Malta. Schätzungen für das Jahr 2004.

Quelle: EU-Kommission, 2004a; Weltbank, 2003; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Gemessen an der Zahl der Beitrittsstaaten, ist die anstehende Erweiterung die größte (Tabelle 1). Dies gilt auch für die absolute Zunahme der Bevölke-

rung um knapp 75 Millionen Menschen. Relativ betrachtet, war die erste Erweiterung mit einem Bevölkerungsanstieg um ein Drittel die größte. Die stärkste Flächenzunahme, absolut und relativ, war mit dem Beitritt von Finnland, Schweden und Österreich verbunden. Hier ist die Osterweiterung absolut gesehen nur die zweitgrößte. Ein völlig anderes Bild ergibt ein Blick auf die wirtschaftliche Dimension der diesjährigen Erweiterung: Die 15 bisherigen EU-Mitglieder werden voraussichtlich im Jahr 2004 ein Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 9.600 Milliarden Euro erwirtschaften, die zehn neuen Mitglieder werden mit 450 Milliarden Euro nur auf knapp 5 Prozent der Wirtschaftsleistung der EU-15 kommen. Berücksichtigt man die Kaufkraftunterschiede, werden die Beitrittsländer etwa 10 Prozent des Niveaus der EU-15 erreichen.

Die jetzt anstehende Erweiterung begann mit dem Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993. Damals beschlossen die Staats- und Regierungschefs die Osterweiterung und legten die politischen und wirtschaftlichen Beitrittskriterien fest. Zu den politischen Voraussetzungen gehören: institutionelle Stabilität, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Schutz von Menschenrechten und Minderheiten. Ökonomische Bedingungen sind eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerb in der EU standzuhalten. Außerdem mussten sich die Beitrittskandidaten verpflichten, den rechtlichen Besitzstand der EU zu übernehmen, und sich zu den Zielen einer politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion bekennen. Im Jahr 1998 wurden die Verhandlungen mit zunächst sechs Ländern aufgenommen, ab dem Jahr 2000 wurde mit weiteren sechs Staaten verhandelt.

Beitrittskriterien

In den Beitrittsverhandlungen wurde der rechtliche Besitzstand der EU, der so genannte *Acquis communautaire*, im Rahmen von 31 Kapiteln abgearbeitet. Nach Zählweise der Kommission umfasst dieses Regelwerk etwa 14.500 Rechtsakte und 97.000 Seiten im Amtsblatt der EU. Mit zehn Ländern wurden die Verhandlungen beim Europäischen Rat von Kopenhagen im Dezember 2002 erfolgreich beendet. Mit Bulgarien und Rumänien wird noch verhandelt, ihr Beitritt wird für 2007 angestrebt. Die EU hat mit den Verträgen von Amsterdam (1997) und Nizza (2001) zur Änderung des EU-Vertrags ihrerseits versucht, sich auf die Erweiterung vorzubereiten und ihre Institutionen und Entscheidungsverfahren anzupassen. Dies ist nicht gelun-

gen. Amsterdam hinterließ die so genannten „Left-overs“, auf Nizza folgte der „Post-Nizza-Prozess“. Dabei wurde ein Konvent eingesetzt, der einen Verfassungsvertrag für die EU erarbeitete. Die Staats- und Regierungschefs konnten sich allerdings beim Gipfeltreffen in Brüssel im Dezember 2003 noch nicht auf diesen Vertrag einigen.

Übergangsregelungen

Gesetzestechisch bedingt der Beitritt der nunmehr zehn neuen Mitgliedstaaten ein umfangreiches Werk. Der Beitrittsvertrag umfasst nahezu 1.000 eng bedruckte Seiten im Amtsblatt der EU und enthält neben dem eigentlichen Vertrag (15 Seiten) die Beitrittsakte, in der die Aufnahmebedingungen und die Anpassungen der Gründungsverträge der EU im Einzelnen geregelt sind. Insgesamt sind mehr als 200, allerdings zeitlich begrenzte Übergangsregelungen vereinbart worden, die in der Mehrzahl von den Beitrittskandidaten gefordert wurden. Die meisten Bestimmungen betreffen die Bereiche Umwelt, Steuern und Verkehr (Lippert, 2003, 54 f.). Von Bedeutung sind ferner folgende temporäre Ausnahmebestimmungen:

- Bei der Freizügigkeit für Arbeitnehmer wurde eine „2+3+2-Regelung“ vereinbart, die es den alten Mitgliedstaaten ermöglicht, den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten für maximal sieben Jahre zu beschränken.
- Die Teilnahme am innerstaatlichen Güterkraftverkehr kann in den alten und in den meisten neuen Mitgliedstaaten für bis zu fünf Jahre beschränkt werden („Kabotageverbot“).
- Polen kann den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen und Wäldern durch EU-Ausländer bis zu zwölf Jahre lang verwehren. Für die anderen neuen Mitglieder gilt eine Frist von sieben Jahren.
- Die Personen-Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten werden erst dann entfallen, wenn das betreffende Beitrittsland nachweisen kann, dass an seinen Außengrenzen wirksam kontrolliert wird, und es die Anforderungen hinsichtlich des Zugangs zum Schengener-Informationssystem erfüllt.

Bei erheblichen und voraussichtlich anhaltenden Schwierigkeiten in einem Wirtschaftszweig oder bei beträchtlichen Verschlechterungen der wirtschaftlichen Lage eines bestimmten Gebietes können sowohl alte als auch neue Mitgliedstaaten Schutzmaßnahmen für höchstens drei Jahre bei der Kommission beantragen. Eine binnenmarktbezogene Schutzklausel kann nur von

den alten Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden. Die Kommission kann Maßnahmen ergreifen, wenn es zu ernststen Beeinträchtigungen des Binnenmarktes kommt, weil ein neuer Mitgliedstaat im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangene Verpflichtungen nicht erfüllt.

Vom Europäischen Rat wurde im Dezember 2002 in Kopenhagen auch der Finanzrahmen für die Jahre 2004 bis 2006 beschlossen (Tabelle 2). Für diesen Drei-Jahres-Zeitraum wurde eine Obergrenze für erweiterungsbedingte Ausgaben in Höhe von knapp 41 Milliarden Euro vereinbart. Von Bedeutung ist, dass es sich dabei um Mittel für Verpflichtungen handelt. In dieser Höhe dürfen finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden, die auch noch in späteren Jahren zu Zahlungen führen können. Stellt man nur auf die im jeweiligen Haushaltsjahr wirksam werdenden Mittel für Zahlungen ab, ergibt sich für den Zeitraum 2004 bis 2006 ein Betrag von gut 25 Milliarden Euro. Zu berücksichtigen ist, dass die neuen Mitgliedstaaten auch Beiträge in Höhe von gut 14 Milliarden Euro zum EU-Haushalt leisten müssen. Ein Beitragsrabatt wurde nicht vereinbart. Die Nettokosten der Erweiterung werden daher für die alten Mitgliedstaaten während der ersten drei Jahre kumuliert rund 11 Milliarden Euro betragen (Schreyer, 2003, 8), was derzeit etwa 0,04 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EU-15 entspricht.

Finanzrahmen

Tabelle 2

Finanzrahmen für die EU-Erweiterung (Kopenhagen-Paket)

- Mittel für den Zeitraum 2004 bis 2006, in Preisen von 1999, in Millionen Euro -

Mittel für	Landwirtschaft		Struktur- maßnahmen	Ausgleichs- zahlungen	Sonstiges ¹⁾	Insgesamt
	Insgesamt	Davon: Entwicklung des ländlichen Raums				
Verpflichtungen	9.792	5.110	21.746	3.385	5.928	40.851
Zahlungen	8.254	3.572	8.954	3.385	4.549	25.142

1) Interne Politikbereiche und Verwaltung.

Quelle: Europäische Kommission (ohne Jahresangabe); Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Größte Einzelposition bei den erweiterungsbedingten Verpflichtungen sind mit 21,7 Milliarden Euro die Mittel für die Regional- und Strukturpolitik. Damit werden diese Mittel allerdings noch unterzeichnet, da die Rubrik Landwirtschaft darüber hinaus 5,1 Milliarden Euro für die Entwicklung des ländlichen Raums enthält. Vor allem die Ausgaben für die Strukturpolitik

erklären den großen Unterschied zwischen Verpflichtungen und Zahlungen. Für den Zeitraum 2004 bis 2006 sind lediglich knapp 9 Milliarden Euro an Zahlungen für die Kohäsionspolitik vorgesehen. Hauptgrund dafür ist, dass die Struktur- und Regionalpolitik im Rahmen mehrjähriger Programme durchgeführt werden, bei denen besondere Vorgaben der Kommission zu beachten sind, und einige Zeit vergeht, bevor es zu Auszahlungen kommt. Für die traditionelle Agrarpolitik, also für Marktstützungsmaßnahmen und Direktzahlungen, sind lediglich 4,7 Milliarden Euro vorgesehen. Da diese Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten schrittweise eingeführt werden, beginnend mit 25 Prozent des EU-Niveaus im Jahr 2004, fällt dieser Betrag vergleichsweise niedrig aus. Um zu verhindern, dass neue Mitgliedstaaten zu Nettozahlern gegenüber dem EU-Haushalt werden, und um die Haushaltspositionen der zehn Beitrittsstaaten allgemein zu verbessern, sind für den Zeitraum 2004 bis 2006 Ausgleichszahlungen in Höhe von insgesamt knapp 3,4 Milliarden Euro vorgesehen.

In Anbetracht dieser Größenordnungen ist die Erweiterung für den Zeitraum 2004 bis 2006 kein Haushaltsrisiko. Dies zeigt sich auch bei einem Blick auf das Budget der EU. Im Jahr 2004 dürfte der Haushalt für die Union mit 25 Mitgliedstaaten 0,98 Prozent des gemeinsamen Bruttonationaleinkommens (BNE) entsprechen und damit deutlich unterhalb der aktuellen Obergrenze des Haushalts in Höhe von 1,24 Prozent des BNE liegen.

Verteilungskonflikte

Problematischer werden dagegen die Verhandlungen über die nächste finanzielle Vorausschau sein, die den Zeitraum von 2007 bis 2013 umfasst. Die Initiative von sechs Nettozahler-Ländern, die eine Obergrenze für die Ausgaben von 1 Prozent des BNE fordern, lässt auf harte Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten schließen. Die EU-Kommission ist der Forderung der sechs Nettozahler bei ihrem Vorschlag für den Finanzrahmen für den Zeitraum 2007 bis 2013 nicht gefolgt (EU-Kommission, 2004c). Bei den Mitteln für Zahlungen, also den Ausgaben, die jährlich getätigt werden können, hat sie einen Durchschnittswert von 1,14 Prozent des BNE veranschlagt. Bei den Mitteln für Verpflichtungen sind es sogar durchschnittlich 1,26 Prozent. Kumuliert man die unterschiedlichen Ansätze für den Zeitraum 2007 bis 2013, ergibt sich bezogen auf die Mittel für Zahlungen eine Differenz von knapp 115 Milliarden Euro (in Preisen von 2004) zwischen den Ansätzen der Kommission und den Forderungen der sechs Nettozahler.

Für Deutschland ergibt sich daraus eine Mehrbelastung von kumuliert etwa 25 Milliarden Euro, wenn man den deutschen Anteil am Haushalt 2004 für die EU-25 zugrunde legt.

Nicht nur die Höhe der künftigen EU-Finanzausstattung ist strittig. Es sind auch Verteilungskonflikte zu erwarten, wenn es um die Ausgaben für die künftige Kohäsionspolitik geht. Nach den Vorschlägen der Kommission sollen dafür künftig Mittel in Höhe von insgesamt 0,41 Prozent des BNE der EU-27 (einschließlich Bulgarien und Rumänien) vorgesehen werden, was einem Betrag von 336,3 Milliarden Euro entspricht (Europäische Kommission, 2004b). Hinzuzurechnen sind aber noch die Ausgaben für die ländliche Entwicklung, die in der künftigen Finanzplanung unter einer anderen Rubrik ausgewiesen werden, so dass für die Strukturpolitik insgesamt 0,46 Prozent des BNE eingeplant sind.

Tabelle 3

EU-Erweiterung und Positionen der EU-Regionen

- Auswirkungen der EU-Erweiterung auf das durchschnittliche BIP je Einwohner und die relative Position der EU-Regionen¹⁾ auf der Datenbasis des Zeitraums 1999 bis 2001 -

		EU-15	EU-25		
			Insgesamt	15 bisherige Mitglieder	10 neue Mitglieder
Durchschnittliches BIP je Einwohner	in Euro (Kaufkraftstandards)	22.412	20.399	22.412	10.207
Regionen mit BIP je Einwohner unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts	Anzahl	50	69	33	36
Bevölkerung in Regionen mit BIP je Einwohner unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts	in Millionen	73	123	54	69
	in Prozent der Bevölkerung ²⁾	19,2	27,1	14,2	92,4
Verhältnis der 10 reichsten zu den 10 ärmsten Regionen ³⁾		3,2	5,5	3,2	2,4

1) Regionen auf der Ebene 2 der Systematik der Gebietseinheiten (NUTS): insgesamt 254 Regionen, davon 213 in den bisherigen EU-Staaten und 41 in den EU-Beitrittsländern. 2) Bevölkerung der jeweiligen Ländergruppe. 3) Durchschnittliches BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards der zehn Regionen mit dem höchsten Wert im Verhältnis zum durchschnittlichen BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards der zehn Regionen mit dem niedrigsten Wert.

Quelle: EU-Kommission, 2004b; Eurostat, 2004; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Mit nahezu vier Fünfteln dieser Mittel sollen Regionen gefördert werden, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 Prozent des Durchschnitts der künftigen EU beträgt. Weil durch die Erweiterung das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP

*Position der
Regionen*

sinkt, werden einige Regionen in der EU-15 allein aus statistischen Gründen über die Fördergrenze hinauswachsen, obwohl sich an ihrem absoluten Pro-Kopf-BIP nichts geändert hat. Für diese Regionen wird eine befristete, degressiv ausgestaltete Unterstützung vorgeschlagen. Welche Regionen von diesem Statistikeffekt betroffen sein werden, lässt sich heute noch nicht sagen. Die Entscheidung über die förderfähigen Regionen für den Zeitraum 2007 bis 2013 wird wohl nicht vor Ende des nächsten Jahres auf der Basis der dann verfügbaren Statistiken getroffen werden.

Auf der Grundlage des Durchschnitts der Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich, dass die Zahl der förderfähigen Regionen und der dort lebenden Bevölkerung zunimmt (Tabelle 3): Durch die EU-Erweiterung steigt die Zahl der Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts von 50 auf 69 an. Dabei werden die Unterschiede zwischen den Regionen der EU-25 generell größer, und das aktuelle Nord-Süd-Gefälle wird künftig durch ein West-Ost-Gefälle überlagert. Die Zahl der in förderfähigen Regionen lebenden Bevölkerung nimmt von 73 auf 123 Millionen zu. Dies entspricht 27 Prozent der Einwohner der erweiterten Union. Von den insgesamt 41 Regionen in den neuen Mitgliedstaaten liegen 36 unterhalb der 75-Prozent-Grenze, und dort leben mehr als 92 Prozent der Bevölkerung der zehn Beitrittsstaaten. Aufgrund des statistischen Effekts würden 17 Regionen in den alten Mitgliedstaaten über die Förderschwelle hinauswachsen. In Ostdeutschland wären davon vier der zehn Regionen betroffen.

Der Beitritt zur EU bedeutet noch nicht die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion. Die neuen Mitgliedstaaten können die gemeinsame Währung erst dann einführen, wenn sie die Maastricht-Kriterien erfüllen. Hier ist derzeit besonders die Situation bei der Neuverschuldung kritisch zu betrachten. Im Jahr 2003 hatten fast alle Beitrittskandidaten einen negativen Finanzierungssaldo, und ein Teil der Länder lag deutlich über der 3-Prozent-Marke (Brügelmann/Fuest, 2004). Hier sind also noch erhebliche Anstrengungen notwendig, um den Euro als Währung einführen zu können.

Literatur:

Brügelmann, Ralf / Fuest, Winfried, 2004, Die öffentlichen Finanzen der EU-Beitrittskandidaten, in: iw-trends, 31. Jg., Heft 1, S. 50-55.

Europäische Kommission, 2004a, Datenbank AMECO, URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm [Stand: Januar].

Europäische Kommission, 2004b, Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_de.htm [Stand: Februar].

Europäische Kommission, 2004c, Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007–2013, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2004) 101 endgültig, v. 10. Februar, URL: http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/enlarg/COM_2004_101_de.pdf.

Europäische Kommission, o. J., Endgültiges in Kopenhagen am 13. Dezember 2002 verabschiedetes Finanzpaket - Geschätzter Ansatz der Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen, URL: http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_de.htm.

Eurostat, 2004, Regionales Pro-Kopf-BIP in der EU und in den beitretenden Ländern im Jahr 2001, Pressemitteilung, Nr. 21, v. 18. Februar, URL: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/DE?catalogue=Eurostat&product=2-18022004-DE-AP-DE&type=0pdf>.

Lippert, Barbara, 2003, Der Erweiterungsgipfel von Kopenhagen: Abschluss der Beitrittsverhandlungen und Neubeginn für die EU, in: integration, 26. Jg. Heft 1, S. 48-65.

Schreyer, Michael, 2003, Die Erweiterung der Europäischen Union – mehr Chancen als Risiken?, Vortrag American Chamber of Commerce, Berlin, v. 28. März, URL: http://europa.eu.int/comm/commissioners/schreyer/speeches/american_chamber_030328_de.pdf.

Weltbank, 2003, World Development Indicators, CD-ROM.

EU Enlargement – Stages, Rules and Finances

The coming enlargement of the European Union will be the biggest in terms of the number of acceding countries and the population increase by 75 million. On the other hand, the gross domestic product of the ten new members only amounts to 5 per cent of that of the present EU. The accession treaty includes time-limited transitional arrangements – for example in regard to the free movement of workers, freight haulage and border controls – and protective measures in case of economic disturbances. Currently, the enlargement poses no financial risks. The budget negotiations for the period 2007 to 2013 will be difficult, nevertheless.

iw-focus

DOI: 10.2373/1864-810X.04-01-01