



CEPS POLICY BRIEF

**VON MYTHEN ZUR REALITÄT:
DIE AUSWIRKUNGEN DER ERWEITERUNG
AUF DEN EU-HAUSHALT, DIE GAP UND DIE
KOHÄSIONSPOLITIK ABMILDERN**

Eulalia Rubio, Tinatin Akhvlediani and Cinzia Alcidi

Juni 2026-05

ZUSAMMENFASSUNG

Die Debatte um die haushaltspolitischen Auswirkungen einer künftigen EU-Erweiterung um die Westbalkanländer und das „Östliche Trio“ (Ukraine, Moldau und Georgien) ist häufig geprägt von übertriebenen Befürchtungen hinsichtlich untragbarer Kosten und einer groß angelegten Umverteilung von EU-Mitteln. Ein differenzierteres Bild zeichnen allerdings sowohl die Erfahrungen aus früheren Erweiterungen als auch aktuelle Schätzungen.

Mit Ausnahme der Ukraine zählen die aktuellen Kandidatenländer zu den kleineren Volkswirtschaften, folglich hätte ihr Beitritt lediglich begrenzte fiskalische Auswirkungen auf die derzeitigen Mitgliedstaaten. Die Zuweisungen an diese acht Beitrittsländer im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Kohäsionspolitik würden sich zusammen auf 9,5 Milliarden Euro pro Jahr belaufen. Dies entspricht in etwa den jährlichen Kohäsionsmitteln für Polen (8,79 Milliarden Euro) beziehungsweise den jährlichen GAP-Mitteln für Frankreich (8,29 Milliarden Euro) in einer erweiterten EU.

Aufgrund ihres umfangreichen Agrarsektors stellt die Ukraine eine größere Herausforderung dar. Schätzungen zufolge würden die Kohäsionsmittel für die Ukraine 4,8 Milliarden Euro pro Jahr nicht übersteigen. Dies liegt unter den Beträgen, die Italien (5,79 Milliarden Euro) oder Spanien (4,88 Milliarden Euro) erhalten würden, und entspricht etwa der Hälfte der Mittel, die Polen (8,79 Milliarden Euro) in einer erweiterten EU erhalten würde. Die Ukraine könnte jedoch zu einem der größten Empfänger von Mitteln aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) werden. Wie bei früheren Erweiterungen werden Übergangsfristen, Obergrenzenregelungen und Schutzklauseln im Beitrittsvertrag erforderlich sein, um die daraus resultierenden haushaltspolitischen Belastungen und Bedenken hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit abzufedern.

Eine Verzögerung oder das Einfrieren des Beitrittsprozesses würde finanzielle Belastungen nicht beseitigen, da die EU den Kandidatenländern in diesem Fall erhebliche Heranführungs- und Makrofinanzhilfen zur Verfügung stellen müsste. Diese werden für den Zeitraum 2021-2027 auf rund 99,4 Milliarden Euro in Form von Darlehen und Zuschüssen geschätzt. Zudem würden die umfassenderen wirtschaftlichen und geopolitischen Vorteile einer EU-Erweiterung ausbleiben.

In diesem CEPS Policy Brief werden vier Empfehlungen vorgestellt, wie die EU zu einer fundierteren und evidenzbasierten Debatte darüber beitragen kann, wie sowohl der EU-Haushalt als auch die EU-Politiken im Vorfeld der nächsten Erweiterung angepasst werden sollten.



Eulalia Rubio ist Associate Senior Research Fellow im Bereich Wirtschaftspolitik am CEPS. Tinatin Akhvlediani leitet das Programm zur EU-Erweiterung am CEPS. Cinzia Alcidi ist Senior Research Fellow sowie Leiterin der Bereiche Wirtschaftspolitik und Beschäftigung & Kompetenzen am CEPS.

Dieser Policy Brief ist der erste Beitrag einer kurzen Reihe im Rahmen des Projekts „Enlargement without illusions: choices, costs and consequences for Europe’s horizon“. Das Projekt wird von der Generaldirektion Erweiterung und Östliche Nachbarschaft (DG ENEST) der Europäischen Kommission unterstützt.

CEPS Policy Briefs bieten kompakte, politikorientierte Analysen zu aktuellen europapolitischen Themen. Als Institution bezieht CEPS keine Position zu Fragen der europäischen Politik. Sofern nicht anders angegeben, geben die in dieser Publikation vertretenen Auffassungen ausschließlich die persönliche Meinung der Autorinnen wieder und nicht die einer Institution, mit der sie verbunden sind.

© CEPS 2026

EINFÜHRUNG

Zu den am häufigsten geäußerten Bedenken bezüglich eines möglichen EU-Beitritts der Westbalkanländer (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und des potenziellen Kandidaten Kosovo) sowie des „Östlichen Trios“ (Ukraine, Moldau und Georgien) zählen ein möglicher Anstieg des EU-Haushalts sowie die Umverteilung von Kohäsions- und Agrarmitteln zugunsten neuer Mitgliedstaaten und zum Nachteil der derzeitigen Empfänger. Nach Ansicht von Kritikern würde dies die aktuellen Mitgliedstaaten der EU übermäßig belasten und mehrere [Nettoempfänger](#) des EU-Haushalts zu Nettozahlern machen.

Wirft man einen Blick auf frühere EU-Erweiterungen, ergibt sich ein differenzierteres Bild. Frühere Erweiterungen führten nicht zwangsläufig zu einer Ausweitung des EU-Haushalts. Die iberische Erweiterung von 1986 ging mit einer erheblichen Stärkung der Kohäsionspolitik und damit auch mit einem größeren EU-Haushalt einher. Die sogenannte „Big-Bang-Erweiterung“ von 2004, durch die zehn Länder mit mehr als 74 Millionen Einwohnern und einem deutlich unter dem damaligen EU-15-Durchschnitt liegenden Pro-Kopf-BIP aufgenommen wurden, [führte dagegen nicht zu](#) einer vergleichbaren Ausweitung des EU-Haushalts. Die Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik blieben mit rund 0,45 % des EU-BNE weitgehend stabil. Trotz des Beitritts von Ländern mit bedeutenden Agrarsektoren stieg der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt nicht an, sondern ging im Laufe der Zeit sogar zurück.

Die Erweiterung von 2004 war ein [wirtschaftlicher Erfolg](#): Handel, Investitionen und Wachstum nahmen in der EU-25 deutlich zu, während die [älteren Mitgliedstaaten](#) von neuen Marktchancen profitierten. Die damit verbundenen Kosten konnten innerhalb der bestehenden Haushaltsobergrenzen der EU aufgefangen werden, und die begrenzte Absorptionsfähigkeit der neuen Mitgliedstaaten verringerte den haushaltspolitischen Druck.

Und dennoch; Erweiterungen stellen eine finanzielle Herausforderung dar. Wie bei früheren Erweiterungsrounds müssten sowohl die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) als auch die Kohäsionspolitik an neue Beitritte angepasst werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch auch, dass die derzeitigen Mitgliedstaaten über erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung und Umsetzung dieser Anpassungen verfügen.

EU-ERWEITERUNG UND DIE EU-KOHÄSIONSPOLITIK: KOSTEN ODER INVESTITION?

Befürchtungen, dass neue Mitgliedsstaaten große Mittelzuweisungen aus der Kohäsionspolitik erhalten würden, sind unbegründet, da die bestehenden Kohäsionsmechanismen eine Obergrenze für die Höhe der Kohäsionsmittel vorsehen, die ein Land im Verhältnis zu seinem BIP erhalten kann. So soll sichergestellt werden, dass das betreffende Land über ausreichende administrative und operative Kapazitäten verfügt, um den Einsatz der erhaltenen Mittel zu planen und umzusetzen/zu steuern. Während der Erweiterung von 2004 lag diese Obergrenze bei 4 % des BIP des beitretenden Landes. Heute beträgt sie für die ärmsten Mitgliedstaaten 2,3 % des BIP.

Legt man diese Obergrenze heute zugrunde, würden die sechs Westbalkanländer bei einem EU-Beitritt bis 2030 zusammen rund 4,6 Milliarden Euro pro Jahr an Kohäsionsmitteln erhalten. Georgien würde rund 1 Milliarde Euro und Moldau rund 0,6 Milliarden Euro erhalten. Insgesamt entspräche dies 12 % des heutigen EU-Kohäsionshaushalts.

Der Beitritt der Ukraine stellt aufgrund ihrer Größe und Bevölkerungszahl eine größere Herausforderung dar. Das ukrainische BIP ist hingegen sehr niedrig – knapp über der Hälfte des rumänischen BIP. Folglich ist die Höhe der Kohäsionsmittel begrenzt, die die Ukraine im Rahmen der Obergrenze von 2,3 % ihres BIP erhalten könnte. Legt man diese Regel zugrunde, würde die Ukraine bei einem Beitritt im Jahr 2030 und unverändertem BIP bis 2034 jährlich 4,83 Milliarden Euro an Kohäsionsmitteln erhalten – weniger als Italien (5,79 Milliarden Euro) oder Spanien (4,884 Milliarden Euro) und etwa die Hälfte dessen, was Polen (8,79 Milliarden Euro) erhalten würde.

Obwohl neue und wirtschaftlich schwächere Länder in absoluten Zahlen möglicherweise keine besonders hohen Kohäsionsmittel erhalten würden, kann eine Erweiterung dennoch erhebliche Auswirkungen auf die Mittelzuweisungen für die derzeitigen Mitgliedstaaten haben. Da die Kandidatenländer deutlich ärmer sind, würde ihr Beitritt das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der EU senken. Weil die Verteilung der Kohäsionsmittel von der Differenz zwischen dem Pro-Kopf-BIP einer Region oder eines Mitgliedstaats und dem EU-Durchschnitt abhängt, könnte ein plötzlicher Rückgang des EU-Durchschnitts zur Folge haben, dass einige Mitgliedstaaten und Regionen in andere Kategorien der Kohäsionspolitik eingestuft werden, was ihre Förderung verringern würde.

Schätzungen zufolge würde das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der EU um rund 10 % sinken, wenn alle neun Länder (die sechs Westbalkanstaaten sowie das Östliche Trio) gleichzeitig der EU beitreten würden. Nach den derzeitigen Regeln zur Verteilung der

Kohäsionsmittel könnte dies für Spanien, Rumänien, Ungarn, die Slowakei und Lettland erhebliche Kürzungen der Kohäsionsmittel in Höhe von 15 % bis 22 % nach sich ziehen.

Dieses als „statistischer Effekt“ bekannte Phänomen [trat bereits bei früheren Erweiterungen](#) auf. Die Erweiterung von 2004 [verringerte](#) das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der EU um 12,5 %. Infolgedessen verloren 16 Regionen ihren Status als „Konvergenzregionen“. Die negativen Folgen für diese Regionen wurden durch Übergangsregelungen abgemildert, um die Auswirkungen der Neueinstufung zu begrenzen.

Zu beachten ist, dass dieser statistische Effekt im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) nach dem derzeitigen Vorschlag der Kommission nicht zum Tragen käme. Zurückzuführen ist dies darauf, dass die Verteilung der Mittel im Rahmen der neuen Plan für nationale und regionale Partnerschaft (NRPP), die die heutigen Programme der Kohäsionspolitik und der GAP ersetzen sollen, auf den durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP-Daten des Zeitraums 2021-2023 beruht. Folglich würde sich der Beitritt neuer Mitgliedstaaten nicht auf die Höhe der EU-Mittel auswirken, die den derzeitigen Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2028-2034 zugewiesen werden.

Eine weitere Erkenntnis aus früheren Erweiterungen ist, dass Kohäsionstransfers an neue Mitgliedstaaten wirtschaftliche Erträge für die bestehenden Mitgliedstaaten schaffen. Eine [Studie aus dem Jahr 2011](#) kommt zu dem Ergebnis, dass 120 Milliarden Euro an Kohäsionsmitteln, die direkt in Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei investiert wurden, der EU-15 vor der Erweiterung von 2004 direkte Export- und Kapitalerträge in Höhe von 76,9 Milliarden Euro einbrachten.

Zudem nehmen die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen bestehenden und neuen Mitgliedstaaten tendenziell mit der Zeit ab. Die heutigen Kandidatenländer verzeichnen ein schnelleres Wachstum als der EU-Durchschnitt. Nach einem Beitritt würde sich dieser Konvergenzprozess voraussichtlich weiter beschleunigen, wodurch die Umverteilungseffekte der Erweiterung nach und nach geringer ausfallen würden. Die Lehre aus der sogenannten “Big-Bang-Erweiterung” ist eindeutig: Das durchschnittliche Einkommensniveau der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten [stieg von rund 45 % des EU-Durchschnitts Mitte der 1990er Jahre auf nahezu 80 % im Jahr 2021.](#)

DIE EU-ERWEITERUNG UND DIE GAP

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) gehört traditionell zu den umstrittensten Themen der EU-Erweiterungsverhandlungen, insbesondere dann, wenn es sich bei den Kandidatenländern um wichtige Agrarproduzenten handelte. Landwirte in den

bestehenden Mitgliedstaaten befürchteten in vielen Fällen stärkere Konkurrenz durch neue Mitgliedstaaten, sowohl um Marktanteile als auch um EU-Subventionen.

Die Zuweisung von Agrarmitteln richtet sich nach der Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Landes. Die meisten beitretenden Länder sind geografisch klein, auch wenn sie über bedeutende Agrarsektoren verfügen. Alle sechs Westbalkanländer machen rund 6–7 % der landwirtschaftlichen Fläche der EU aus. Würden sie vergleichbare GAP-Mittel je Hektar erhalten wie die heutigen Mitgliedstaaten, entspräche dies [nach neuesten Schätzungen](#) rund 2,2 Milliarden Euro pro Jahr beziehungsweise 5 % des derzeitigen jährlichen GAP-Haushalts. Georgien und Moldau würden als ebenfalls kleine Länder rund 0,6 beziehungsweise 0,5 Milliarden Euro an GAP-Mitteln erhalten.

Die Ukraine stellt eine größere Herausforderung dar. Angesichts der Größe ihres Agrarsektors gibt es Befürchtungen, dass sie einen erheblichen Anteil der GAP-Mittel beanspruchen und dadurch zulasten der Landwirte in den bestehenden Mitgliedstaaten gehen könnte. Die Ukraine würde zum Mitgliedstaat mit der bei weitem größten landwirtschaftlichen Nutzfläche werden. Nach den derzeitigen GAP-Regeln würde dieser Umstand die Ukraine zum größten Empfänger von GAP-Mitteln machen. [Unterschiedliche Schätzungen](#) gehen davon aus, dass sie jährlich zwischen 10,3 und 13,4 Milliarden Euro erhalten würde. Diese Schätzungen basieren jedoch auf der Annahme, dass die EU der Ukraine sofortigen und uneingeschränkten Zugang zu GAP-Mitteln zu denselben Bedingungen gewähren würde wie den derzeitigen Mitgliedstaaten. Würden die GAP-Zuweisungen an die bestehenden Mitgliedstaaten nicht parallel gekürzt, würde dies den [GAP-Haushalt um 20–25 % erhöhen](#). Es ist jedoch äußerst unwahrscheinlich, dass die derzeitigen Mitgliedstaaten einem solchen Schritt zustimmen würden.

Theoretisch ließe sich dieser Anstieg nach einem Beitritt der Ukraine vermeiden, indem die GAP-Zuweisungen an die bestehenden Mitgliedstaaten reduziert würden. Allerdings erscheint auch diese Option politisch wenig realistisch. Die Kommission hat bereits vorgeschlagen, die GAP-Unterstützung für Landwirte im nächsten langfristigen EU-Haushalt um [10 % zu kürzen](#). Derzeit wird über diesen Vorschlag noch verhandelt. Sollte dieser angenommen werden, wäre es noch schwieriger, zusätzliche Kürzungen bei den GAP-Mitteln der bestehenden Mitgliedstaaten durchzusetzen, um Ressourcen für neue Mitglieder freizugeben.

Wie bei früheren Erweiterungen ist das wahrscheinlichste Szenario, dass die Auswirkungen eines **ukrainischen Beitritts auf die GAP durch verschiedene Regelungen abgemildert werden**. Dazu könnten lange Übergangszeiträume, ein Zugang zu GAP-

Mitteln unter weniger günstigen Bedingungen und/oder Änderungen der GAP-Regeln gehören.

Vor der Erweiterung von 2004 schlug die Kommission vor, die neuen Mitgliedstaaten von den direkten GAP-Zahlungen auszuschließen. Der Vorschlag zielte zwar teilweise darauf ab, die Auswirkungen auf den GAP-Haushalt zu begrenzen, er wurde jedoch auch mit anderen Argumenten begründet. Insbesondere vertrat die Kommission die [Auffassung](#), dass die erheblichen Produktivitätsunterschiede zwischen der west- und osteuropäischen Landwirtschaft dazu führen würden, dass ein sofortiger Zugang zu solchen Zahlungen die landwirtschaftlichen Einkommen in den neuen Mitgliedstaaten künstlich erhöhen und folglich deutliche Einkommensunterschiede innerhalb dieser Länder schaffen würde.

Während der Beitrittsverhandlungen erhoben die Kandidatenländer Einwand gegen eine solche „zweitklassige Behandlung“ und erhielten Zugang zu GAP-Mitteln. Der Kompromiss bestand darin, ihnen über einen zehnjährigen Übergangszeitraum schrittweise Zugang zu den GAP-Zahlungen zu gewähren. Die Zahlungen wurden 2004 zunächst in Höhe von 25 % gewährt und stiegen zwischen 2008 und 2013 nach und nach bis auf 100 % an.

Ein ähnlicher Ansatz ist auch für die Ukraine denkbar. **Im Falle eines Beitritts im Jahr 2030 würde sie lediglich einen Teil ihrer GAP-Zuweisung erhalten – beispielsweise 25 %. Dieser Anteil könnte anschließend über einen Zeitraum von zehn oder mehr Jahren schrittweise erhöht werden.** Dadurch würden die langfristigen Auswirkungen der Erweiterung nicht gemindert, dennoch wären sie leichter zu bewältigen.

Denkbar wäre auch, dass **die EU der Ukraine angesichts der besonderen Struktur ihres Agrarsektors eine spezielle Regelung innerhalb der GAP anbietet.** Im Jahr 2004 erhielten die neuen Mitgliedstaaten [niedrigere GAP-Zahlungen pro Hektar](#) als die bestehenden Mitgliedstaaten. Die Direktzahlungen für die neuen Mitglieder wurden auf Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion in den Jahren 1995–1999 berechnet, als die landwirtschaftliche Produktion in vielen Kandidatenländern im Zuge des Übergangs zu Marktwirtschaften nach dem Ende des Kalten Krieges stark zurückgegangen war. Folglich lag die Höhe der GAP-Unterstützung deutlich unter dem damaligen Durchschnitt der EU-15. Die Unterschiede bei den GAP-Zahlungen pro Hektar zwischen Ost- und Westeuropa verringerten sich im Laufe der Zeit schrittweise, bestehen aber nach wie vor.

In der Ukraine würden große Agrarunternehmen, die auf den Weltmärkten äußerst wettbewerbsfähig sind und bestimmte Rohstoffexporte wie Getreide, Ölsaaten und Pflanzenöle dominieren, keine direkten EU-Zahlungen zur Einkommensstützung oder

zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit benötigen. Da Direktzahlungen im Rahmen der GAP an die Einhaltung bestimmter EU-Mindeststandards im Bereich Tierschutz und Umweltschutz sowie an die Umsetzung bestimmter Agrarumweltmaßnahmen geknüpft sind, könnte ein anderer Ansatz verfolgt werden. Dieser könnte darin bestehen, große ukrainische Agrarunternehmen von GAP-Zahlungen auszuschließen oder ihren Anspruch auf diese zu begrenzen und die verfügbaren Mittel stattdessen gezielt auf ukrainische Familienbetriebe und ländliche Haushalte auszurichten.

Eine dritte mögliche Option wäre die die Reform der GAP-Regeln selbst. Anstatt die Mittel in erster Linie anhand der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu verteilen, könnten [zusätzliche Kriterien eingeführt werden](#), die die ökologischen und sozialen Ziele der GAP stärker berücksichtigen. Beispiele hierfür wären der Anteil geschützter Landschaften, die Menge des in Böden gespeicherten Kohlenstoffs oder die Verbreitung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe. Dies würde die GAP-Mittel für die Ukraine automatisch reduzieren.

So attraktiv diese Option grundsätzlich erscheint, könnte sie kurzfristig kaum umgesetzt werden. Die Kommission hat soeben ihren Vorschlag für den [Mehrjährigen Finanzrahmen ab nach 2027 vorgelegt](#). Trotz wichtiger Änderungen – insbesondere der Zusammenführung von Kohäsions- und GAP-Mitteln in einheitlichen nationalen Plänen – verändert dieser die grundlegende Logik der Verteilung von GAP-Mitteln zwischen den Mitgliedstaaten nicht. Die Mittelzuweisung bleibt weitgehend an die Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche gekoppelt.

Insgesamt existieren bereits verschiedene erprobte Mechanismen, mit denen die Auswirkungen eines ukrainischen Beitritts auf die derzeitigen Empfänger von GAP-Mitteln beobachtet und begrenzt werden könnten. Zugleich würde der EU-Beitritt der Ukraine eine Chance für eine längst überfällige Reform der GAP bieten.

AUSWIRKUNGEN DER ERWEITERUNG AUF DEN EU-HAUSHALT

[Schätzungen zufolge](#) beläuft sich die EU-Unterstützung für die Westbalkanländer für den Zeitraum 2021–2027 – einschließlich der Mittel aus dem [Instrument für Heranführungshilfe](#) (IPA III) und der [Reform- und Wachstumsfazilität für den Westbalkan](#) (RGF) – auf 14,2 Milliarden Euro an Zuschüssen sowie 4 Milliarden Euro an Darlehen.

Für die Ukraine, Moldau und Georgien beläuft sich die gesamte nicht rückzahlbare Unterstützung aus dem EU-Haushalt für den Zeitraum 2021–2027 auf rund 18,2 Milliarden Euro. Davon entfallen 17 Milliarden Euro auf die [Ukraine-Fazilität](#), 420

Millionen Euro auf Moldau im Rahmen der [Reform- und Wachstumsfazilität für Moldau](#) sowie rund 700 Millionen Euro auf Georgien im Rahmen des [NDICI](#), sofern die EU die derzeit ausgesetzte finanzielle Unterstützung wieder aufnimmt.

Der EU-Haushalt garantiert darüber hinaus Darlehen an die Ukraine in Höhe von 33 Milliarden Euro im Rahmen der Ukraine-Fazilität sowie 28,2 Milliarden Euro im Rahmen von [MFA+](#)-Darlehen. Für Moldau belaufen sich diese Garantien auf 1,5 Milliarden Euro im Rahmen der neuen Fazilität sowie weitere 0,3 Milliarden Euro an MFA-Darlehen.

Mit anderen Worten: **Im Zeitraum 2021-2027 stellt die EU rund 99,4 Milliarden Euro an Heranführungshilfe bereit – davon 32 Milliarden Euro in Form von Zuschüssen und 67 Milliarden Euro in Form von Darlehen.**

Tabelle 1. Heranführungsunterstützung für die neun Beitrittsländer, 2021-2027 (Zuschüsse und Darlehen, in Mrd. EUR)

Heranführungshilfe der EU 2021-2027	Betrag (Mrd. EUR)	Komponenten
Zuschüsse	32,4 Milliarden EUR (4,6 Milliarden EUR pro Jahr)	Westbalkan: 14,2 Milliarden EUR Ukraine: 17 Milliarden EUR; Moldawien: 0,42 Milliarden EUR; Georgien: 0,7 Milliarden EUR
Von der EU garantierte Darlehen	67 Milliarden EUR	Westbalkan: 4 Milliarden EUR; Ukraine: 61,2 Milliarden EUR; Moldawien: 1,8 Milliarden EUR
EU-Unterstützung insgesamt (Zuschüsse+Darlehen)	99,4 Milliarden EUR	

Quelle: Eigene Berechnungen der Autoren auf Grundlage von [Rubio, E. et al. \(2025\)](#).

[Schätzungen zufolge](#) würden die Westbalkanländer nach ihrem Beitritt jährlich rund 6,8 Milliarden Euro an Transfers aus dem EU-Haushalt erhalten (4,6 Milliarden Euro im Rahmen der Kohäsionspolitik und 2,2 Milliarden Euro im Rahmen der GAP). Rechnet man die geschätzten Mittelzuweisungen für Moldau (0,6 Milliarden Euro im Rahmen der Kohäsionspolitik und 0,5 Milliarden Euro im Rahmen der GAP) sowie für Georgien (1 Milliarde Euro an Kohäsionsmitteln und 0,6 Milliarden Euro an GAP-Mitteln) hinzu, würden sich die Mittelzuweisungen für diese acht beitretenden Länder insgesamt auf rund 9,5 Milliarden Euro pro Jahr belaufen. Dieser Betrag entspricht in etwa den jährlichen Kohäsionsmitteln für Polen (8,79 Milliarden Euro) beziehungsweise den jährlichen GAP-Mitteln für Frankreich (8,29 Milliarden Euro) in einer erweiterten EU.

Darüber hinaus würden diese Länder nach ihrem Beitritt nicht nur Anspruch auf EU-Mittel erhalten, sondern auch Beiträge zum EU-Haushalt leisten. Nach Abzug dieser Beiträge würden sich **die gesamten Nettotransfers auf rund 6,9 Milliarden Euro pro Jahr belaufen. Auf alle 27 Mitgliedstaaten verteilt, hätte dies lediglich begrenzte Auswirkungen auf die Nettobeiträge der derzeitigen Mitgliedstaaten.**

Der Beitritt der Ukraine stellt zwar eine größere Herausforderung dar, dennoch wäre er durchaus zu bewältigen. Unter Anwendung der Obergrenze von 2,3 % des BIP würden die Mittelzuweisungen im Rahmen der Kohäsionspolitik 4,8 Milliarden Euro pro Jahr nicht überschreiten. Dies liegt unter den Beträgen, die Italien (5,79 Milliarden Euro) oder Spanien (4,88 Milliarden Euro) erhalten würden, und entspricht etwa der Hälfte der Mittel, die Polen (8,79 Milliarden Euro) im Zeitraum 2028–2034 innerhalb einer erweiterten EU erhalten würde.

Allerdings könnte die Ukraine ohne entsprechende Übergangsregelungen oder vorübergehende Schutzklauseln jährlich zwischen 10,3 und 13,4 Milliarden Euro an GAP-Mitteln erhalten – abhängig davon, ob die derzeitigen Mitgliedstaaten einer Erhöhung des Gesamtbudgets der GAP zustimmen würden. Daraus würden sich jährliche EU-Transfers zwischen 15,2 und 18,2 Milliarden Euro an die Ukraine ergeben, was Nettotransfers von etwa 13,4 bis 15 Milliarden Euro pro Jahr entspräche. Damit wäre die Ukraine nach Polen der größte Nettoempfänger des EU-Haushalts.

Tabelle 2. Geschätzte Kohäsions- und GAP-Transfers an neue Mitgliedstaaten in einer erweiterten Union (jährliche Beträge), in Mrd. EUR

Beitrittsländer	Kohäsionsmittel	GAP-Mittel	Nettotransfer (nach Abzug seines Beitrags zum EU-Haushalt)
Sechs Westbalkanstaaten	4,6 Milliarden	2,2 Milliarden	4,8 Milliarden
Moldawien	0,6 Milliarden	0,5 Milliarden	0,9 Milliarden
Georgien	1 Milliarden	0,6 Milliarden	1,2 Milliarden
Ukraine	4,83 Milliarden	10,3-13,4 Milliarden (ohne Übergangszeitraum)	13,4–15 Milliarden
Gesamt	11,03 Milliarden EUR	13,5-16,6 Milliarden EUR	20,3-21,9 Milliarden ohne Übergangsregelungen für die Ukraine

Quelle: Eigene Berechnungen der Autoren auf Grundlage von [Rubio, E. et al. \(2025\)](#).

Dieses Szenario wird jedoch kaum eintreten, da diese Schätzungen auf vereinfachenden Annahmen beruhen – ohne Übergangsregelungen, ohne Änderungen der Regeln für GAP und Kohäsionspolitik nach 2027 und sie berücksichtigen ebensowenig die

wirtschaftlichen Vorteile einer EU-Erweiterung, die einen Teil der Haushaltskosten ausgleichen würden. Mangels offizieller Schätzungen der EU haben diese Projektionen das bestehende Informationsvakuum gefüllt und in mehreren Mitgliedstaaten Befürchtungen über hohe Kosten geschürt. Bürgerinnen und Bürger sowie politische Entscheidungsträger bilden sich eine Meinung über die Erweiterung auf Grundlage von Szenarien, die weder korrekt widerspiegeln, wie frühere Erweiterungen gestaltet wurden, noch wie die nächste Erweiterung voraussichtlich ausgestaltet sein wird.

DIE LANDWIRTSCHAFT DER UKRAINE: KONKURRENZ ODER ERGÄNZUNG?

Unter europäischen Landwirten hat der mögliche Beitritt der Ukraine Ängste geschürt. Viele befürchten einen stärkeren Wettbewerb innerhalb des EU-Binnenmarkts durch günstigere ukrainische Agrar- und Lebensmittelprodukte.

Tatsächlich wurde der Handel zwischen der EU und der Ukraine jedoch bereits im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine (AA) sowie der dazugehörigen vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA, Titel IV des Assoziierungsabkommens) liberalisiert, die seit 2016 vorläufig angewendet wird. Seitdem wurden 82,2 % der Agrarzölle abgeschafft; weitere 1,2 % wurden nach Ablauf einer siebenjährigen Übergangsfrist auf null reduziert.

Nach dem Ausbruch des groß angelegten Krieges in der Ukraine führte die EU im Rahmen der Autonomen Handelsmaßnahmen (ATM) eine einseitige vollständige Handelsliberalisierung mit der Ukraine ein, um die ukrainische Kriegswirtschaft zu unterstützen und ihre Exporte aufrechtzuerhalten. Parallel dazu leisteten die sogenannten Solidaritätskorridore einen wichtigen logistischen Beitrag für ukrainische Agrarexporte. Dadurch erreichten die ukrainischen Agrarexporte wieder das Vorkriegsniveau und verzeichneten in einigen Produktkategorien sogar Zuwächse.

Bereits vor 2022 war die Ukraine eine wichtige Quelle landwirtschaftlicher Importe für die EU: 88 % der Sonnenblumenölimporte, 51 % der Maisimporte, 40 % der Rapsimporte und 36 % der Sojaölimporte stammten aus der Ukraine. Im Rahmen der Autonomen Handelsmaßnahmen stiegen die Exporte in diesen Kategorien zwar an, allerdings lediglich um sechs bis siebzehn Prozentpunkte. Dennoch wurde das Thema rasch politisiert, insbesondere in den an die Ukraine angrenzenden Mitgliedstaaten, was zu Notbremsmechanismen und zum schrittweisen Auslaufen der ATMs für mehrere sensible landwirtschaftliche Produkte führte. Polen, Ungarn und die Slowakei verhängten zudem einseitige Importverbote für ausgewählte ukrainische Agrarerzeugnisse. Im Juni 2025 stellte die EU die ATMs schließlich vollständig ein.

Dies lässt erkennen, **dass die Probleme nicht aus der einseitigen Handelsliberalisierung der EU gegenüber der Ukraine resultierten, sondern vielmehr aus der Art und Weise, wie dieser außergewöhnliche Rahmen ausgestaltet wurde.** Die Spannungen hätten durch gezielte Schutzmaßnahmen für ausgewählte Importe in benachbarte Mitgliedstaaten abgemildert werden können. In der Praxis hätten diese Länder stärker als Transitländer und weniger als Endmärkte für ukrainische Agrarprodukte fungieren können, wenn die Handelsströme wirksamer überwacht und in Märkte mit höherer Nachfrage umgeleitet worden wären.

Nach dem Auslaufen der ATMs wurde die Handelsliberalisierung zwischen der EU und der Ukraine im Rahmen der überarbeiteten DCFTA weiter vorangetrieben. Diese erweitert die Zollkontingente (TRQs), während eine vollständige Liberalisierung auf nicht sensible Produkte wie ausgewählte Molkereierzeugnisse beschränkt bleibt. Würde die Ukraine der EU beitreten und erhielte vollen Zugang zum Binnenmarkt, würden die Zollkontingente ebenso entfallen wie die verbleibenden Zölle auf rund 16 % der Zolltariflinien für ausgewählte Agrarprodukte.

Was nichttarifäre Handelshemmnisse betrifft, so gelten die sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPS) bereits heute für ukrainische Agrar- und Lebensmittelexporte in die EU. Eine Vollmitgliedschaft in der EU würde die Ukraine allerdings zusätzlich verpflichten, die EU-Vorschriften in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Pestizideinsatz, Wasserqualität, Naturschutz und Tierschutz zu befolgen. Die Einhaltung dieser Standards würde die Produktionskosten ukrainischer Agrarbetriebe um rund 10 bis 15 % erhöhen. **Im Falle eines EU-Beitritts müsste die Ukraine die über die SPS-Anforderungen hinausgehenden EU-Standards und Vorschriften erfüllen. Aus Sicht der europäischen Landwirte wäre dies vorteilhafter, als die Ukraine außerhalb der EU zu belassen und ihr gleichzeitig weiterhin weitgehend zollfreien Zugang zum Binnenmarkt zu gewähren.**

Getreideexporte können auf bestimmten EU-Märkten Wettbewerbsdruck erzeugen, insbesondere in den an die Ukraine grenzenden Staaten, über die ein großer Teil der ukrainischen Exporte in die EU gelangt. Diese Spannungen sind jedoch geografisch und sektoral stark konzentriert und könnten vergleichsweise leicht bewältigt werden. Sowohl die Iberischen Beitrittsverträge als auch die Verträge der Erweiterungsrunde von 2004 enthielten zeitlich befristete Schutzklauseln für Exportvolumen nach dem Beitritt, um Marktstörungen in bestehenden Mitgliedstaaten zu verhindern.

Im Fall der Iberischen Erweiterung musste Spanien sieben Jahre lang Produktionsquoten für Olivenöl einhalten. Im Gegenzug durfte Spanien die Öffnung seines Marktes für andere pflanzliche Öle und Ölsaaten aus den übrigen EU-Staaten verzögern. Die Autonomen Handelsmaßnahmen haben bereits aufgezeigt, welche Produkte in welchen

Zielmärkten potenziell sensibel sind. Diese könnten in Form von Schutzmaßnahmen und Übergangsfristen in die Beitrittsverträge aufgenommen werden.

Schließlich ergänzen sich die Agrarsektoren der Ukraine und der EU in vielen Belangen. Die europäische Landwirtschaft ist überwiegend auf höherwertige, verarbeitete und stark regulierte Produkte ausgerichtet. Die Ukraine hingegen produziert vor allem Rohstoffe, Zwischenprodukte und landwirtschaftliche Vorleistungen von geringerer Wertschöpfung, insbesondere Getreide und Ölsaaten, die eine grundlegende Rolle für die Lebensmittel- und Futtermittelversorgung spielen.

Die Ukraine verfügt über gute Voraussetzungen, um Eiweißpflanzen wie Soja, Futtermittelkomponenten, Bioprodukte und Proteinisolate zu liefern. **Diese Importe aus der Ukraine sind für die EU von großer Bedeutung, da sie strukturell von Einfuhren von Eiweißpflanzen und Futtermitteln abhängt, die derzeit vor allem aus Südamerika – insbesondere Brasilien und Argentinien – sowie aus den Vereinigten Staaten stammen.** Als einer der größten Mais- und Sojaproduzenten Europas könnte die Ukraine dazu beitragen, diese Abhängigkeiten zu verringern und die Widerstandsfähigkeit und die strategische Autonomie der EU zu stärken.

Außerdem ist die Ukraine ein bedeutender globaler Produzent und Exporteur von Düngemitteln. Die Energiekrise von 2022 sowie andere geopolitische Krisenherde – darunter die anhaltenden Konflikte im Nahen Osten – haben verdeutlicht, wie Düngemittelengpässe Lebensmittelpreise erhöhen und Inflationsdruck erzeugen können. **Der Beitritt der Ukraine und die Integration ihrer Düngemittelproduktion in den EU-Markt würden die Abhängigkeit von externen Lieferanten verringern, die Preisvolatilität reduzieren und die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit der EU stärken.**

Langfristig könnte dies der EU erleichtern, den Marktzugang stärker an Umwelt- und Sicherheitsstandards zu koppeln und so Investitionen in emissionsärmere Düngemitteltechnologien zu fördern. Hinzu kommt, dass die Ukraine großes Potenzial in Bereichen wie Carbon Farming, Industriepflanzen und Bioökonomie aufweist und ebenso über Kompetenzen in den Bereichen Agrartechnologie, Biotechnologie und Food-Tech verfügt. Dadurch ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union.

POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

1. Gestaltung neuer Beitrittsverträge als zentrales Instrument zur Steuerung der Erweiterungskosten

Wie bei früheren Erweiterungen sollten Übergangsregelungen genutzt werden, um die Integration schrittweise zu gestalten und gleichzeitig Marktstörungen sowie haushaltspolitische Belastungen für die bestehenden EU-Mitgliedstaaten so gering wie möglich zu halten. Im Agrarsektor sollten Direktzahlungen im Rahmen der GAP für neue Mitgliedstaaten, die potenziell hohe Mittelweisungen erhalten könnten – insbesondere die Ukraine –, über einen Zeitraum von sieben bis zehn Jahren schrittweise eingeführt werden.

Ebenso sollten im Agrar- und Lebensmittelsektor sensible Produkte und Absatzmärkte durch vorübergehende Schutzmaßnahmen und Übergangsregelungen über denselben Zeitraum von sieben bis zehn Jahren berücksichtigt werden.

Diese Regelungen sollten verbindlich in den Beitrittsverträgen verankert werden.

2. Die GAP an die nächste Erweiterungsrunde anpassen

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik bereits vor der nächsten Erweiterung anpassen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf einen möglichen Beitritt der Ukraine.

Im Fall der Ukraine sind Übergangsregelungen unumgänglich, aber nicht ausreichend. Anders als die iberischen Staaten in den 1980er Jahren oder die mittel- und osteuropäischen Staaten in den 2000er Jahren **ist die Ukraine bereits heute eine stark wettbewerbsfähige und exportorientierte Agrarmacht, mit großflächigen kommerziellen Betrieben, die stark in die globalen Rohstoffmärkte eingebunden sind.** Ein ukrainischer EU-Beitritt wirft daher grundlegendere Fragen zu den Prinzipien auf, nach denen GAP-Mittel zwischen den Mitgliedstaaten verteilt werden. Insbesondere betrifft dies die Tatsache, dass Direktzahlungen weiterhin weitgehend an die Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche gekoppelt sind und weitgehend unabhängig von Produktivitäts- oder Nachhaltigkeitsaspekten gewährt werden, obwohl ihr Ziel eigentlich die Förderung landwirtschaftlichen Einkommens und die Honorierung von Umweltleistungen ist.

Eine grundlegende Überprüfung der Zielsetzung und Verteilungsprinzipien der GAP sollte daher ernsthaft in Betracht gezogen werden. Lässt sich eine solche Reform politisch nicht durchsetzen, **sollte alternativ eine dauerhafte und speziell auf die Ukraine zugeschnittene Regelung in Betracht gezogen werden.** Diese könnte einen

teilweisen oder vollständigen Ausschluss von Direktzahlungen im Rahmen der GAP umfassen, kombiniert mit einer stärkeren Unterstützung für den Wiederaufbau, Umweltinvestitionen sowie die Anpassung an die EU-Vorschriften in den Bereichen Gesundheitsschutz, Pflanzenschutz und Umwelt.

3. Zeitlich befristete und gezielte EU-Unterstützungsmechanismen für besonders stark von der nächsten Erweiterung betroffene Mitgliedstaaten und Regionen bereitstellen

Im Bereich der Kohäsionspolitik begrenzt die bestehende Obergrenze von 2,3 % des BIP bereits den Umfang der Transfers an neue Mitgliedstaaten. Dennoch könnten auf einzelne Regionen und Mitgliedstaaten der EU durch die Erweiterung unverhältnismäßig hohe Anpassungskosten zukommen. Das bekannteste Beispiel ist der sogenannte „statistische Effekt“, bei dem der Beitritt ärmerer Länder dazu führen kann, dass bestimmte Regionen oder Mitgliedstaaten in höhere Einkommenskategorien eingestuft werden und infolgedessen geringere Kohäsionsmittel erhalten.

Während dies im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen voraussichtlich keine Rolle spielen wird – da die Verteilung der EU-Mittel auf den BIP- und Bevölkerungsdaten der Jahre 2021 bis 2023 basiert –, sollte die EU diesen potenziell asymmetrischen Effekt anerkennen und **sich politisch dazu verpflichten, entsprechende Auswirkungen in künftigen Förderperioden abzufedern.**

Darüber hinaus sollte die EU weitere mögliche asymmetrische Folgen künftiger Erweiterungen frühzeitig erkennen und durch gezielte Unterstützungsinstrumente abmildern. So könnten beispielsweise **Regionen an den Außengrenzen zu Kandidatenländern finanzielle Unterstützung erhalten**, wenn sie besonders stark von Migrationsbewegungen betroffen sind. Ebenso könnten Agrarregionen unterstützt werden, die durch Marktanpassungen unter besonderen Druck geraten.

4 Die Bürgerinnen und Bürger der EU besser über die tatsächlichen Kosten und Vorteile der Erweiterung informieren.

Irrführende Narrative und unbegründete Befürchtungen hinsichtlich der Kosten künftiger EU-Erweiterungen sollten mittels belastbarer Schätzungen, soliden Daten und unabhängiger evidenzbasierter Analysen korrigiert werden. Dies sollte sowohl in der politischen Ausgestaltung der Erweiterung als auch in der öffentlichen Kommunikation berücksichtigt werden.

Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten deutlicher vermitteln, dass die Nettokosten einer Erweiterung für den EU-Haushalt nur einen Teil des Gesamtbildes darstellen. Sie erfassen nicht die umfassenden wirtschaftlichen Effekte wie neue

Marktchancen oder geringere strategische Abhängigkeiten von Drittstaaten in wichtigen Wirtschaftssektoren.

Sowohl die Bürgerinnen und Bürger der EU als auch der Kandidatenländer sollten besser über die tatsächlichen Kosten der Erweiterung sowie über die Instrumente zu ihrer Steuerung und Begrenzung informiert werden, zur Förderung einer fundierten öffentlichen Debatte und realistischeren Erwartungen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Basierend auf den Erfahrungen früherer EU-Erweiterungen ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass der Beitritt der derzeitigen Kandidatenländer zu einer erheblichen Ausweitung des EU-Haushalts oder zu einer grundlegenden Umverteilung von Kohäsions- und GAP-Mitteln zulasten der heutigen Empfänger führen würde. Zwar würden neue Mitgliedstaaten Anspruch auf höhere EU-Unterstützung erhalten, die bestehenden Mitgliedstaaten würden dabei jedoch die volle Kontrolle über Tempo, Umfang und Bedingungen dieses Zugangs behalten – bereits im Rahmen des Beitrittsprozesses selbst.

Beitrittsverträge können Übergangsfristen, Obergrenzen und vorübergehende Schutzklauseln enthalten, die ausdrücklich dazu dienen, fiskalische und wirtschaftliche Auswirkungen schrittweise und vorhersehbar zu steuern. Weder gibt es einen strukturellen Grund, weshalb die nächste Erweiterung anders umgesetzt werden sollte als frühere Erweiterungsrunden, noch sind eine Explosion der Haushaltskosten oder massive Umverteilungswirkungen zu erwarten.

Die Haushaltskosten stellen jedoch nur einen Teil des Gesamtbildes dar. Die Nettokosten einer Erweiterung für den EU-Haushalt erfassen nicht die umfassenderen wirtschaftlichen Auswirkungen. Dazu gehören zusätzliche Marktchancen für bestehende Mitgliedstaaten durch die Ausweitung des Binnenmarkts, Vorteile aus starker integrierten Lieferketten, eine geringere Abhängigkeit von Energie- und Rohstoffimporten, verbesserte Verteidigungsfähigkeiten – insbesondere im Fall der Ukraine – sowie eine größere geopolitische Stabilität durch die Einbindung der Kandidatenländer in die institutionellen Strukturen der Europäischen Union.

Dabei sollten die Kosten der Erweiterung nicht mit einem unveränderten Status quo verglichen werden, sondern mit realistischen Alternativen. Eine Verzögerung oder Blockierung des Beitritts würde die Kosten nicht beseitigen. Die EU müsste weiterhin finanzielle Unterstützung über Heranführungsinstrumente bereitstellen, ohne von den wirtschaftlichen und geopolitischen Vorteilen einer tieferen Integration zu profitieren. Die entscheidende Vergleichsgröße lautet daher nicht "Erweiterung oder Status quo",

sondern vielmehr “Erweiterung mit gut gestalteten Übergangsregelungen” gegenüber unbestimmten Verzögerungen, die mit der Zeit immer höhere Kosten verursachen.

Diese Realität anzuerkennen bedeutet, eine transparente und evidenzbasierte Debatte darüber zu führen, wie der EU-Haushalt auf die nächste Erweiterung vorbereitet werden kann – eine Debatte, die angesichts der laufenden Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen und der damit verbundenen strukturellen Veränderungen besonders dringlich ist. Die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen sollten eine fundierte Debatte aktiv unterstützen, die über das bloße Ziel der Kostenbegrenzung hinausgeht und auch die tatsächlichen Vorteile der EU-Erweiterung vor Augen führt.



CEPS

Place du Congres 1

B-1000 Brussels