



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.5.2006  
KOM(2006) 200 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Erweiterung : Zwei Jahre danach – ein wirtschaftlicher Erfolg**

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

## Erweiterung : Zwei Jahre danach – ein wirtschaftlicher Erfolg

I.	Einleitung - Erweiterung: Eine Erfolgsgeschichte.....	3
II.	Beträchtliches Wachstum und Stabilität .....	4
III.	Weitere Integration in der EU-Wirtschaft.....	5
III.1.	Handelsausbau .....	5
III.2.	Mehr ausländische Direktinvestitionen.....	5
III.3.	Starke Dynamik im Finanzsektor.....	6
IV.	Reibungslose Anpassung .....	6
IV.1.	Befürchtete Unternehmensverlagerungen sind nicht eingetreten .....	6
IV.2.	Begrenzte Wanderbewegungen.....	8
IV.3.	Erfolgreiche Umsetzung der Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt .....	9
IV.4.	Die Landwirtschaft – von der großen Herausforderung zum Erfolg .....	10
IV.5.	Stärkung der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts .....	10
V.	Überschaubare Auswirkungen der Erweiterung auf den Haushalt .....	11
VI.	Schlussfolgerungen .....	12

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

## Erweiterung : Zwei Jahre danach – ein wirtschaftlicher Erfolg

### I. EINLEITUNG - ERWEITERUNG: EINE ERFOLGSGESCHICHTE

- (1) Die fünfte EU-Erweiterung am 1. Mai 2004 war sicherlich die Ehrgeizigste in der Geschichte der Europäischen Union: die größte jemals durchgeführte Erweiterung in Bezug auf die Zahl der Länder und der neuen Mitbürger, die der EU beigetreten sind; die komplexeste, da zehn Länder in die EU aufgenommen wurden, die sehr unterschiedliche wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklungen durchgemacht haben.
- (2) Die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Erweiterung wurden im Vorfeld zur Frist vom 1. Mai 2004 eingehend geprüft. Die vor dem Beitritt durchgeführten Studien prognostizierten eine bedeutende Ankurbelung des Wirtschaftswachstums in den neuen Mitgliedstaaten (zwischen 1,3 % und 2,1 % zusätzliches BIP-Wachstum pro Jahr). Hinsichtlich der alten Mitgliedstaaten wurde erwartet, dass sie von der Erweiterung ebenfalls profitieren würden, aber angesichts der relativ geringen wirtschaftlichen Größe der neuen Mitgliedstaaten – die weniger als 5 % des BIP der gesamten EU-25 ausmachen – nur in begrenztem Maße. Was die Auswirkungen wie z.B. Migrationsflüsse, Verlagerung der Tätigkeiten sowie Druck auf Löhne und Gehälter in den alten Mitgliedstaaten und die Anpassungskosten in den neuen Mitgliedstaaten angeht, so wurde erwartet, dass sie begrenzter und vorübergehender Natur sein werden.
- (3) Zwei Jahre nach der Erweiterung ist es an der Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen. Die Lektionen der fünften Erweiterung könnten dazu beitragen, die Vorteile und die Herausforderungen der europäischen Integration besser zu verstehen. Bei künftigen Erweiterungen können diese Erfahrungen mitberücksichtigt werden. Auch wenn der 2004 erfolgte Beitritt in erster Linie eine politische und strategische Dimension für ein wiedervereinigtes Europa hat, konzentriert sich diese Mitteilung und die ihr zu Grunde liegende Studie<sup>1</sup> auf die wirtschaftliche Dimension der Erweiterung. Sie bewertet, ob sich die Erwartungen in Bezug auf positive wirtschaftliche Auswirkungen, die vor der Erweiterung gehegt wurden, trotz einiger Bedenken sowohl in den alten als auch in den neuen Mitgliedstaaten erfüllt haben.
- (4) Wie im Nachfolgenden ausgeführt wird, haben sich die günstigen Wirtschaftsprognosen als richtig erwiesen. Die neuen Mitgliedstaaten haben weitreichende Modernisierungsreformen durchgeführt und sind nun dynamische

---

<sup>1</sup> "Enlargement, Two Years After", eine Studie des Beratergremiums für europäische Politik (Bureau of European Policy Advisers - BEPA) und der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, *Occasional Paper (Ad-hoc-Dokument)* Nr. 24, 2006, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, abrufbar unter:  
[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/occasionalpapers\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasionalpapers_en.htm)

Marktwirtschaften. Die durch den Beitritt erzeugte Stabilität hat dazu beigetragen, den Handel und die Investitionen zwischen der EU-15 und der EU-10 und auch innerhalb der EU-10 auszubauen, wodurch alle Beteiligten nur profitieren konnten: So wurde ein Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung in der EU-10 geleistet; es wurden neue Möglichkeiten für die Unternehmen in der EU-15 geschaffen, so dass sie angesichts eines immer stärker konkurrierenden globalen Umfelds wettbewerbsfähig bleiben konnten; zudem haben die Verbraucher in der EU von dem breiteren Angebot profitiert. Insgesamt gesehen hat die fünfte Erweiterung durch die Schaffung eines größeren und integrierteren Binnenmarktes die Bedingungen für die gesamte europäische Wirtschaft geschaffen, die es ihr ermöglichen, stärker und dynamischer zu werden und folglich dem wachsenden internationalen Wettbewerb besser trotzen zu können. Deshalb war die fünfte Erweiterung - wie die vorherigen auch - durch ihre positiven und grundlegenden Auswirkungen auf Frieden, Stabilität, Sicherheit, Wohlstand, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in der EU für all ihre Mitgliedstaaten ein Erfolg.

## II. BETRÄCHTLICHES WACHSTUM UND STABILITÄT

- (5) Mit dem Beitritt mehrerer weniger wohlhabender Staaten hat sich das Einkommensgefälle in der EU gemessen am Pro-Kopf-BIP in KKS verstärkt. So erreicht Lettland 40 % des Durchschnitts der 15 alten EU-Mitgliedstaaten, wohingegen Luxemburg rund 210 % erzielt. Das Wirtschaftswachstum entwickelte sich im Durchschnitt in den neuen Mitgliedstaaten schneller ( $3\frac{3}{4}$  % pro Jahr in dem Zeitraum 1997-2005) als in den alten ( $2\frac{1}{2}$  %). Der entsprechende Aufholprozess führte dazu, dass sich die durchschnittlichen EU-10-Einkommen von 44 % des EU-15-Einkommens im Jahr 1997 (dem Jahr, in dem sich die Aussichten auf die Erweiterung in der *Agenda 2000* der Kommission konkretisierten) auf 50 % im Jahr 2005 steigerten. In der Regel war das Wachstum in den Ländern mit dem ursprünglich niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen am Höchsten. Nur in einigen wenigen Fällen ist das Wachstum in bestimmten Jahren hinter den Erwartungen zurück geblieben. Aufgrund der starken wirtschaftlichen Leistung hat sich die Arbeitsmarktsituation in diesen Ländern verbessert. So hat sich die Beschäftigungslage nach einer langen Abwärtsphase im Jahr 2004 stabilisiert und im Jahr 2005 sogar einen Zuwachs von rund 1.5 % verzeichnet.
- (6) Das starke Wirtschaftswachstum ging mit einer höheren makroökonomischen Stabilität Hand in Hand. Die weitere wirtschaftliche Integration und die Ausweitung der EU-Verfahren der wirtschaftspolitischen Koordination und der haushaltspolitischen Überwachung auf die neuen Mitgliedstaaten haben die wirtschaftspolitische Disziplin verstärkt. Sowohl die Inflations- als auch die Zinssätze haben sich in vielen neuen Mitgliedstaaten denen der alten Mitgliedstaaten angenähert, was von der allgemeinen Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik zeugt. Die Entwicklungen bei den öffentlichen Finanzen waren indes sehr unterschiedlich und wurden stark durch die durch den Übergang eingeleiteten Reformen beeinflusst. Während sechs neue Mitgliedstaaten der EU mit öffentlichen Defiziten über den im Vertrag festgelegten 3 % des BIP beigetreten sind, haben die meisten von ihnen Fortschritte bei der Bereinigung dieser Defizitsituation gemacht, von der derzeit auch eine gleich hohe Zahl der alten Mitgliedstaaten betroffen ist. In den meisten EU-10-Staaten liegt das Volumen der öffentlichen Defizite eindeutig unter dem der EU-15.

### **III. WEITERE INTEGRATION IN DER EU-WIRTSCHAFT**

#### **III.1. Handelsausbau**

- (7) Der Handel wurde durch die Europa-Abkommen liberalisiert, die in den frühen 90er Jahren mit den Beitrittsländern unterzeichnet wurden. Anfang dieses Jahrzehnts wurde eine Freihandelszone für 85 % des bilateralen Handels eingerichtet. Die Aussichten auf den EU-Beitritt führten bereits im Vorfeld der Erweiterung zu einer verstärkten Handelsintegration in der EU-25. Die zehn neuen Mitgliedstaaten sind sehr offene Volkswirtschaften in Bezug auf den Handel (Exporte plus Importe), der durchschnittlich 93 % des BIP im Vergleich zu durchschnittlich 55 % des BIP in den alten Mitgliedstaaten ausmacht. Der Anteil der alten Mitgliedstaaten am Gesamthandel der EU-10 steigerte sich von rund 56 % im Jahr 1993 auf 62 % im Jahr 2005. Der EU-10-Marktanteil an den EU-15-Importen ist ebenfalls um 8 Prozentpunkte auf rund 13 % im Zeitraum 1993-2005 gestiegen (mit Ausnahme des Handels zwischen den 15 alten Mitgliedstaaten). Die Tschechische Republik und Polen sind dabei die größten Exporteure mit einem jeweiligen Marktanteil von rund 3,5 %. Während der Fortschritt bei den Marktanteilen der EU-10 beträchtlich und auf die wettbewerbsgünstigen Bedingungen bei den Arbeitskosten zurück zu führen war, verzeichnen die EU-15 weiterhin einen erheblichen Handelsbilanzüberschuss mit der EU-10. Die Handelsintegration spiegelt weitgehend die Komplementaritäten zwischen den Mitgliedstaaten wider. Schätzungen der komparativen Vorteile bestätigen, dass der Handel der EU-10 bislang durch die Spezialisierung auf einen niedrigen und mittelniedrigen Technologiegehalt mit hoher Arbeitsintensität dominiert wird. Der Handel der EU-15 ist eher auf Erzeugnisse spezialisiert, die höherwertigere Fertigkeiten und eine größere Kapitalintensität erfordern.
- (8) Beim Beitritt ist der durchschnittliche von der EU-10 angewandte Zolltarif auf Importe aus Drittländern von 8,9 % auf den EU-Durchschnitt von 4,1 % gesunken. Auch wenn sie mit der wachsenden Konkurrenz aus den Schwellenländern, insbesondere China und Indien, konfrontiert werden, ist der Anteil der EU-10 an den Weltmärkten erheblich gestiegen. So wuchs das Exportvolumen von 1 % im Jahr 1992 auf international insgesamt 2,8 % im Jahr 2003 an. Wie es für sich im Aufholprozess befindende Volkswirtschaften charakteristisch ist, verzeichneten die EU-10 relativ hohe Handelsbilanzdefizite, die aber durch ausländische Direktinvestitionen leicht finanziert wurden. Trotz der Senkung der Zolltarife und des Wettbewerbs aus den Schwellenländern hat sich das durchschnittliche Handelsbilanzdefizit in den letzten Jahren stark verringert und sich im Jahr 2005 auf rund 3 % des BIP eingependelt. In einer Reihe von Ländern liegen die Zahlungsbilanzungleichgewichte jedoch nach wie vor hoch und bedürfen – vor allem in Verbindung mit einer hohen Inflation - einer engen politischen Überwachung.

#### **III.2. Mehr ausländische Direktinvestitionen**

- (9) Seit Mitte der 90er Jahre hat die Zahl ausländischer Unternehmen in den neuen Mitgliedstaaten erheblich zugenommen und die ausländischen Direktinvestitionen, die zehn Jahre zuvor praktisch nicht bestanden, erreichten 2004 ein Volumen von 190 Mrd. Euro, was 40 % des lokalen BIP ausmacht. Die alten Mitgliedstaaten sind mit einem Anteil von 75 % der gesamten ausländischen Direktinvestitionen die Hauptinvestoren in den neuen Mitgliedstaaten. Deutschland ist der Top-Investor und ist insbesondere in der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen und der Slowakei

aktiv, wohingegen die skandinavischen Länder die Hauptinvestoren in den drei baltischen Staaten sind. Der Hauptteil der ausländischen Direktinvestitionen (55 %) fließt in die Dienstleistungen, gefolgt von der verarbeitenden Industrie (37 %). Während sich die ausländischen Direktinvestitionen in den baltischen Staaten und in geringerem Maße in Polen nach wie vor auf die traditionellen Sektoren wie die Lebensmittelverarbeitung, Textilien und die Holzverarbeitung konzentrieren, fließen sie in Ungarn, der Tschechischen Republik und in der Slowakei immer mehr in die moderne verarbeitende Industrie (z. B. Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und –einrichtungen, Telekommunikation und Fahrzeuge).

### **III.3. Starke Dynamik im Finanzsektor**

- (10) Seit der durch den Übergang bedingten Bankenkrise Anfang der 90er Jahre haben die neuen Mitgliedstaaten erhebliche Fortschritte beim Aufbau eines stabilen Finanzumfeldes gemacht und so größere Finanzturbulenzen vermeiden können, auch wenn die Wechselkurse in einigen Ländern in erheblichem Maße volatil waren.
- (11) Mit Ausnahme Zyperns und Maltas, die seit Beginn marktwirtschaftlich geprägt waren, verfügen die neuen Mitgliedstaaten in der Regel über Finanzsysteme, die im Vergleich zur EU-15 klein sind, aber schnell expandieren, wie der in letzter Zeit erfolgte Anstieg des Kreditvolumens beispielhaft gezeigt hat. Die ausgereichten Darlehen in den acht mittel- und osteuropäischen Ländern liegen weiterhin weit unter dem Durchschnitt des Euroraums. Dasselbe gilt auch für die Börsenkapitalisierung. Die Integration ist im Bankensektor rasch vorangekommen, und die grenzüberschreitenden Beteiligungen und Penetration ausländischer Banken sind viel höher als in der EU-15. Mehr Wettbewerb hat zu einer Verbilligung der Darlehen, besonders Hypothekendarlehen, geführt, und die Nettozinsmargen sind in Ungarn, Lettland und der Slowakei auf das im Euroraum übliche Niveau (rund 0,5 %) zurückgegangen. Demgegenüber sind die Nettozinsmargen in einigen Ländern wie Polen und Slowenien mit 3 % recht hoch geblieben, was den Schluss nahe legt, dass es in diesem Bereich Spielraum für weiteren Wettbewerb gibt.
- (12) Der Beitritt hat den Finanzintermediären der EU-15 Möglichkeiten für Aktivitäten in neuen Wachstumsmärkten und für eine größere Diversifizierung ihrer Portfolios erschlossen, die von vielen Banken der meisten alten Mitgliedstaaten auch in erheblichem Umfang genutzt wurden. Österreich ist ein herausragendes Beispiel: Österreichische Banken haben 25 % ihrer Aktiva in den acht neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten investiert. Die nordischen Banken haben sich besonders im Baltikum engagiert.

## **IV. REIBUNGSLOSE ANPASSUNG**

### **IV.1. Befürchtete Unternehmensverlagerungen sind nicht eingetreten**

- (13) Das Niederlassungsrecht ist eine der Grundfreiheiten des EG-Vertrags und eine wesentliche Säule des Binnenmarks, gewährleistet eine effiziente Ressourcenallokation und führt letztlich zum Gedeihen der Gesamtwirtschaft. Der steigende Bestand ausländischer Direktinvestitionen der alten Mitgliedstaaten in den neuen Mitgliedstaaten hat jedoch zu Befürchtungen in der EU-15 geführt, dass Aktivitäten verlagert werden und dadurch Arbeitsplätze verloren gehen. Die

vorliegenden Erkenntnisse zeigen aber, dass ausländische Direktinvestitionen in den neuen Mitgliedstaaten, obschon für die Empfängerländer durchaus von Bedeutung, tatsächlich nur einen kleinen Teil der gesamten ausländischen Direktinvestitionen der EU-15 ausgemacht haben: 2004 flossen lediglich 4 % aller von der EU-15 getätigten ausländischen Direktinvestitionen in die neuen Mitgliedstaaten, während auf solche in anderen Mitgliedstaaten der EU-15 ein Anteil von 53 % und auf Direktinvestitionen in den USA 12 % entfielen. Außerdem erfolgte ein Großteil der ausländischen Direktinvestitionen der EU-15 in den neuen Mitgliedstaaten, besonders im Dienstleistungsbereich, in den die meisten ausländischen Direktinvestitionen fließen, im Rahmen von Privatisierungsprogrammen mit dem Ziel, wachstumsstarke Märkte zu erschließen, und betrifft nicht den Ersatz von zuvor im Ursprungsland durchgeführten Aktivitäten.

- (14) In verschiedenen Studien wurde versucht, die Beschäftigungswirkungen von Verlagerungen zu ermitteln. Laut neueren Untersuchungen für einige EU-15-Länder lassen sich nur 1 % bis 1,5 % der jährlichen Arbeitsplatzverluste auf Unternehmensverlagerungen zurückführen, wovon wiederum nur ein Teil auf Verlagerungen in die neuen Mitgliedstaaten entfällt. In Deutschland und Österreich beispielsweise – zwei der Länder, die zu den größten Investoren in der EU-10 gehören – haben solche Investitionen laut Berechnungen in den vergangenen fünfzehn Jahren zu einer um kumulativ 0,3 % bis 0,7 % geringeren Arbeitsplatzschaffung geführt, was ein sehr geringer Prozentsatz ist, besonders auch in Anbetracht der im gleichen Zeitraum erfolgten Schaffung von Arbeitsplätzen insgesamt. In vielen Fällen hat es die Auslagerung eines Teils des Produktionsprozesses in die neuen Mitgliedstaaten den Unternehmen in der EU-15 ermöglicht, ihre Wettbewerbsposition zu stärken, was sich netto vorteilhaft auf die Beschäftigung ausgewirkt hat.
- (15) Wenngleich aus makroökonomischer Sicht nicht erheblich, können die Auswirkungen von Verlagerungen und Umstrukturierungen allgemein in bestimmten Industriezweigen oder Regionen bedeutsam sein. Als Konsequenz daraus hat die Kommission die Notwendigkeit zur Antizipation und Begleitung von Veränderungen in ihrer Mitteilung zu Umstrukturierungen<sup>2</sup> hervorgehoben, worin sie einen Ansatz darlegte, der auf eine bessere Integration der verschiedenen Gemeinschaftsinstrumente, besonders der Strukturfonds, zur Minderung der damit zusammenhängenden Kosten abzielt.
- (16) In der Debatte um Unternehmensverlagerungen wurde häufig argumentiert, dass Verlagerungen durch Unterschiede bei den Unternehmenssteuersätzen zwischen den Mitgliedstaaten verursacht sein könnten. Grenzüberschreitende Investitionen scheinen jedoch eher durch andere Faktoren beeinflusst zu sein wie Arbeitsstückkosten oder Einsparungen durch Ballungseffekte (geografische Standortvorteile, Marktgröße, externe Einspareffekte, generelles Geschäftsklima, Humankapital), die zu einer räumlichen Konzentration führen. Außerdem dürften die Auswirkungen der Besteuerung auf die Unternehmensgewinne und somit auf Investitionsentscheidungen stärker von verschiedenen anderen Aspekten des gesamten Steuersystems abhängen,

---

<sup>2</sup> „Umstrukturierung und Beschäftigung – Umstrukturierungen antizipieren und begleiten und die Beschäftigung fördern: die Rolle der Europäischen Union“, Mitteilung der Kommission, KOM(2005) 120 endg. vom 31. März 2005, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/comm/employment\\_social/news/2005/apr/com\\_restruct\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/comm/employment_social/news/2005/apr/com_restruct_de.pdf)

unter anderem von der Besteuerung der Arbeit, der Besteuerungsgrundlage und der Gesamttransparenz und Integration der Unternehmensbesteuerung (Doppelbesteuerung, Transferpreise und die Möglichkeit einer Verschiebung von Unternehmensgewinnen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften). Trotz sinkender Unternehmenssteuersätze und Veränderungen bei den Steuersatzunterschieden zwischen verschiedenen Ländern ist das von EU-Unternehmen geleistete Steueraufkommen (gemessen am BIP-Anteil) im letzten Jahrzehnt sowohl in den alten als auch den neuen Mitgliedstaaten recht konstant geblieben. Gründe dafür dürften eine allgemeine Verbreiterung der Besteuerungsgrundlagen oder, in einigen Mitgliedstaaten, höhere Gewinne sein, die eine gestiegene Rentabilität widerspiegeln. Insgesamt scheint dies zu bestätigen, dass Unternehmenssteuersätze als solche Investitionsentscheidungen eher weniger beeinflusst haben als andere Faktoren.

#### **IV.2. Begrenzte Wanderbewegungen**

- (17) Da Hindernisse für den Handel, ausländische Direktinvestitionen und andere Kapitalbewegungen bereits vor der Erweiterung beseitigt worden waren, stellte die Freizügigkeit von Personen und Arbeitnehmern den wichtigsten neuen Aspekt der wirtschaftlichen Integration zum 1. Mai 2004 dar. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hat sich jedoch auf nationaler Ebene als eines der politisch sensibelsten Themen erwiesen, da im Zusammenhang mit der Erweiterung ein unfairer Wettbewerb bei Arbeitsbedingungen und Entlohnung befürchtet wurde. Der Beitrittsvertrag von 2003 ermöglichte daher (für einen bis zu sieben Jahre dauernden Übergangszeitraum) eine Ausnahmeregelung vom Grundsatz der Arbeitnehmerfreizügigkeit, so dass für die Arbeitnehmer aller neuen Mitgliedstaaten außer Zyperns und Maltas spezifisch nationale Einschränkungen erlassen werden konnten. Während des ersten Zweijahreszeitraums der Übergangsregelung haben Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich beschlossen, keine Einschränkungen anzuwenden, wenngleich das Vereinigte Königreich auch eine Regelung zur Registrierungspflicht einführte. Die anderen Mitgliedstaaten der EU-15 haben Arbeitsgenehmigungen beibehalten, zum Teil in Verbindung mit einer Quotenregelung. Während der ersten Phase des Übergangszeitraums haben alle neuen Mitgliedstaaten ihre Arbeitsmärkte gegenseitig geöffnet, jedoch wenden Polen, Slowenien und Ungarn reziproke Einschränkungen für Arbeitnehmer der EU-15 an. Diese Übergangsregelungen standen nach zwei Jahren zur Überprüfung an. Im Anschluss an diese erste Überprüfung Anfang 2006<sup>3</sup> haben vier Mitgliedstaaten (Finnland, Griechenland, Portugal und Spanien) beschlossen, die Einschränkungen für die zweite Übergangsphase von drei Jahren ab dem 1. Mai 2006 aufzuheben, und sechs weitere (Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande) werden die Einschränkungen lockern.
- (18) Die Wanderbewegungen aus den EU-10 hatten im Allgemeinen ein geringes Ausmaß, selbst in die Länder, die den Arbeitnehmerzuzug nicht beschränken, und es ist zu keinen nennenswerten Störungen der nationalen Arbeitsmärkte der aufnehmenden Staaten gekommen. Dies entspricht den Erfahrungen mit früheren Erweiterungen. Ausländische Arbeitnehmer haben im Gegenteil die vorhandene Qualifikationsbasis

---

<sup>3</sup> „Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006)“, Mitteilung der Kommission, KOM(2006) 48 endg. vom 8. Februar 2006, abrufbar unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006\\_0048de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0048de01.pdf)

der Arbeitsmärkte in den EU-15 ergänzt. Die erste Überprüfung der Übergangsregelungen hat in der Tat bestätigt, dass die Zuwanderung aus Drittländern weitaus größer ist als die Mobilität innerhalb der EU. Im Jahr 2005 kam in den beiden Ländern mit dem höchsten Ausländeranteil an der Bevölkerung im Arbeitsalter (rund 10 %), namentlich Österreich und Deutschland, nur ein kleiner Teil (1,5 % bzw. 0,6 %) aus den EU-10 (während rund 7 % Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten sind). Den größten Anteil von EU-10-Staatsangehörigen weist Irland auf (mit rund 2 %, bei einem Ausländeranteil von insgesamt 8 %).

- (19) Interessanterweise haben die Mitgliedstaaten ohne Einschränkungen für Arbeitnehmer aus den EU-10 (z. B. Irland und das Vereinigte Königreich) auf dem Arbeitsmarkt besser abgeschnitten, auch wenn sich Ursache und Wirkung schwer bestimmen lassen. Die anderen Mitgliedstaaten sollten sorgfältig prüfen, ob eine Beibehaltung der Arbeitseinschränkungen angesichts der Situation auf ihren Arbeitsmärkten erforderlich ist. Die Aufrechterhaltung von Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt aus rein wirtschaftlichen Gründen scheint nicht gerechtfertigt. Arbeitnehmerströme werden letztlich von den Angebots- und Nachfragebedingungen bestimmt, und unter dem Einfluss dieser Kräfte besteht das Risiko von Regelumgehungen, was zu einem Anwachsen der Schattenwirtschaft führt. Außerdem können Einschränkungen die zugewanderten Arbeitnehmer dazu zwingen, Arbeiten unter ihrem Qualifikationsniveau anzunehmen und einem Druck auf die Löhne nachzugeben, was eine Verschwendung des Potenzials Besserqualifizierter darstellt und den Markt verfälscht, weil diese Personen in niedrig qualifizierte und niedrig entlohnte Tätigkeiten abgedrängt werden. Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in der EU-10 waren positiv, besonders seit dem Beitritt: In fast allen neuen Mitgliedstaaten ist die Arbeitslosenquote erheblich zurückgegangen. Dies legt die Vermutung nahe, dass ein wachsender Druck zur Arbeitsaufnahme außerhalb der EU-10 nicht zu erwarten ist, da die Aussichten für das Wirtschaftswachstum weiterhin günstig sind.

### **IV.3. Erfolgreiche Umsetzung der Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt**

- (20) Der Binnenmarkt umfasst weit mehr als die Umsetzung neuer Rechtsvorschriften. Seine wirtschaftlichen Auswirkungen hinsichtlich einer Ausweitung des Handels, steigender ausländischer Investitionen und der Schaffung eines leistungsfähigen Finanzsektors stellen erhebliche Vorteile für alte und neue Mitgliedstaaten dar. Hinsichtlich der Rechtsvorschriften haben die neuen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des EU-Besitzstands große Fortschritte gemacht und bis März 2006 bereits 99 % aller Richtlinien in innerstaatliches Recht umgesetzt. Tatsächlich stehen die neuen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht oft besser da als die alten Mitgliedstaaten. Infolgedessen wurde die in den Beitrittsverträgen vorgesehene Schutzklausel nie in Anspruch genommen. Nur im Bereich des Wettbewerbs hinken die neuen Mitgliedstaaten dem Durchschnitt aller Mitgliedstaaten etwas hinterher.
- (21) Diese Umsetzung hat es den neuen Mitgliedstaaten ermöglicht, die Art und Weise zu reformieren, in der ihre Wirtschaft reguliert wird. Die Annahme eines modernen Regulierungsrahmens in Bereichen wie Finanzmärkte, Unternehmensrecht, Rechnungslegung oder geistiges Eigentum hat ein besseres Umfeld für Wirtschaft und Wachstum geschaffen. Dies ist ein Ausgleich für die Kosten der Einhaltung des gemeinsamen Besitzstands, die in bestimmten Bereichen spürbaren Umfang haben können (z. B. rund 100 Mrd. Euro sowohl im Verkehr wie im Umweltbereich), auch

wenn diese Kosten über einen langen Zeitraum gestreckt werden und durch EU-Hilfen mitfinanziert werden.

#### **IV.4. Die Landwirtschaft – von der großen Herausforderung zum Erfolg**

- (22) Die Landwirtschaft war beim Erweiterungsprozess von besonderer Bedeutung, erstens aufgrund der großen Zunahme der landwirtschaftlichen Nutzfläche der EU (um 25 %), der Erzeugung (um 10 %) und der Zahl der Landwirte (um mehr als 50 %) sowie zweitens wegen der Schlüsselrolle, die der Gemeinsamen Agrarpolitik weiterhin im EU-Haushalt zukommt. Die Produktivität der Landwirtschaft ist in den neuen Mitgliedstaaten erheblich niedriger als in den EU-15 und das Einkommensgefälle ist dementsprechend groß. Die Lage der Landwirtschaft ist allerdings sowohl in den alten wie auch den neuen Mitgliedstaaten sehr uneinheitlich. Einige neue Mitgliedstaaten haben sehr hohe Beschäftigungsanteile in der Landwirtschaft aufgrund einer subsistenzwirtschaftlichen Betriebsweise (19 % 2005 in Polen, 16 % in Litauen und 12,5 % in Lettland), was der Lage Griechenlands und Portugals Anfang der 90er Jahre ähnelt. Länder wie die Slowakei und die Tschechische Republik weisen demgegenüber einen geringen Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung auf (rund 4 %), was dem Durchschnittsniveau der alten Mitgliedstaaten bereits nahe kommt.
- (23) Die stärkere Integration des Handels, der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen und die EU-Förderung trugen zur Modernisierung der Landwirtschaft, zum Anstieg der Einkommen der Landwirte und zur Steigerung des Nutztierbestandes in der EU-10 bei. Der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen hat sich im Zeitraum 1999-2004 sowohl innerhalb der EU-10 als auch zwischen der EU-10 und der EU-15 fast verdoppelt; der Handel mit Verarbeitungserzeugnissen, ein Indikator für einen modernen Landwirtschaftssektor, hat in demselben Zeitraum auch signifikant zugenommen. Direkte Einkommenszahlungen haben das Realeinkommen der Landwirte erheblich verbessert; im Zeitraum 1999-2003 und 2004-2005 stiegen sie im Durchschnitt um 70 %, während sie in der EU-15 im Allgemeinen stabil blieben. Die Befürchtungen, die Einkommen würden sich im Zusammenhang mit der Erweiterung negativ entwickeln, haben sich somit in den neuen und auch in den alten Mitgliedstaaten nicht bestätigt. Mit einem jährlichen Einkommen pro Arbeitseinheit, das in der EU-10 nach wie vor lediglich 16 % des Niveaus der EU-15 im Zeitraum 2004/2005 beträgt (das jedoch gegenüber 10 % im Zeitraum 1999-2003 gestiegen ist), gibt es eindeutig einen großen Spielraum für weitere Rationalisierungen und Produktivitätszuwächse im Landwirtschaftssektor der neuen Mitgliedstaaten.

#### **IV.5. Stärkung der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts**

- (24) In den 90er Jahren verzeichneten die Länder Mittel- und Osteuropas, die europäische Mitgliedstaaten geworden sind, unter dem kombinierten Effekt zyklischer Faktoren und struktureller Anpassungen eine starke Verschlechterung der Beschäftigungslage und einen raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Wenngleich sich die Beschäftigungslage in letzter Zeit verbessert hat, liegt die Beschäftigungsquote in der EU-10 mit 56 % derzeit erheblich unter der Beschäftigungsquote in den alten Mitgliedstaaten, vor allem was die jungen und die älteren Arbeitnehmer angeht. Zudem liegt die Arbeitslosenquote in den zehn neuen Mitgliedstaaten mit 13,4 % 5,5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Quote in den alten Mitgliedstaaten. Zwischen den neuen (so wie auch zwischen den alten) Mitgliedstaaten lassen sich

indes große Unterschiede bei der Arbeitslosenquote im Jahr 2005 ausmachen, die in Zypern und in Slowenien bei rund 6 %, in der Slowakei über 16 % und in Polen bei fast 18 % lag.

- (25) Die neuen Mitgliedstaaten führen im Rahmen ihrer nationalen Reformprogramme zur Förderung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Arbeitsplätze Arbeitsmarktreformen durch. Die Beschäftigungsziele der Lissabon-Strategie sind für einige von ihnen, die niedrige Beschäftigungsquoten aufweisen, nach wie vor ehrgeizig. Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte, insbesondere die Entwicklung von Fertigkeiten und Humanressourcen, bedeutet eine große Herausforderung. Diesbezügliche Anstrengungen werden im Rahmen des Europäischen Sozialfonds gefördert.
- (26) Die neuen Mitgliedstaaten haben bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an den gemeinschaftlichen Besitzstand in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik keine größeren Schwierigkeiten gehabt; hierzu gehören Mindeststandards hinsichtlich des Arbeitsrechts, der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz, der Gleichstellung der Geschlechter und der Antidiskriminierung sowie der soziale Dialog und die Teilhabe an Entwicklungen im Bereich der Beschäftigung, der sozialen Eingliederung und des sozialen Schutzes in der EU. Die Stärkung des sozialen Dialogs und die Fortführung von Reformen für den sozialen Schutz zählen u. a. zu den zentralen Herausforderungen, die angegangen werden müssen. Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Strategie sind gegeben, da einige der neuen Mitgliedstaaten hinsichtlich bestimmter Schlüsselindikatoren, etwa des Anteils der von Armut bedrohten Bevölkerung – 8 % in der Tschechischen Republik und 10 % in Slowenien im Jahr 2003 - mit am besten abschneiden.

## **V. ÜBERSCHAUBARE AUSWIRKUNGEN DER ERWEITERUNG AUF DEN HAUSHALT**

- (27) Die Auswirkungen der Erweiterung auf die Haushaltsmittel sowohl der alten als auch der neuen Mitgliedstaaten waren zu verkräften. Insgesamt wurden in den letzten 15 Jahren annähernd 28 Mrd. Euro an die zehn neuen Mitgliedstaaten transferiert<sup>4</sup>. Bereits vor Mai 2004 hat die EU die Beitrittsvorbereitungen gefördert. Der jährliche Betrag stieg im Laufe der Zeit an und erreichte 2005 etwas mehr als 2 % des BIP der EU-10. Die an die neuen Mitgliedstaaten ausgezahlten Beträge machen 6,9 % des EU-Haushalts aus (die Daten beruhen auf der Ausführung des Haushaltsplans 2004) und liegen damit über dem Anteil dieser Staaten am BIP der EU (4,7 %). Dies ist Ausdruck der Verpflichtung der reicheren Mitgliedstaaten, ihren ärmeren Nachbarn zu helfen. Der finanzielle Beitrag der alten Mitgliedstaaten zur Erweiterung hält sich jedoch nach wie vor in Grenzen, da er lediglich 0,1 % ihres BIP ausmacht.
- (28) Die neuen Mitgliedstaaten sind Nettoempfänger aus dem EU-Haushalt. Für die Gruppe insgesamt betragen die durchschnittlichen Netto-EU-Transfers 0,6 % des Bruttonationaleinkommens (BNE), wobei die Spanne von 0,25 % des BNE im Falle Ungarns bis zu 2,1 % des BNE im Falle Litauens reichte. Nach dem neuen Finanzrahmen 2007-2013 werden sich die Nettotransfers an die neuen Mitgliedstaaten

---

<sup>4</sup> Diese Zahl entspricht den tatsächlichen Auszahlungen, während für den Zeitraum 2004-2006 40 Mrd. Euro als Verpflichtungen vorgesehen waren.

von durchschnittlich 1 % des BIP im Zeitraum 2004-2006 verdreifachen, wenn man davon ausgeht, dass die Obergrenze für die Zahlungsermächtigungen vollständig ausgeschöpft wird. Die Höhe dieser Unterstützung wäre nach wie vor nur eine geringe Belastung für die EU-15.

- (29) Wegen der Zusätzlichkeitsanforderungen (in bestimmten Bereichen können EU-Gelder nationale Ausgaben nicht ersetzen), der Kofinanzierungsanforderungen (zur Förderung der finanziellen Verantwortung) und der Beiträge zum EU-Haushalt wurde eine angespannte Haushaltslage in den neuen Mitgliedstaaten befürchtet, zu der es jedoch anscheinend nicht kam, was auch speziellen Initiativen im Rahmen des EU-Haushalts, etwa der Schengen-Fazilität und dem Haushaltsausgleich, zu verdanken war. Schätzungen zufolge gab es 2004 einen positiven Nettoeffekt auf die nationalen Haushalte der EU-10 insgesamt in Höhe von 0,3 % des BIP, der in den baltischen Staaten mehr als 1 % des BIP betrug.

## VI. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- (30) Die fünfte Erweiterung hat insgesamt als Katalysator für die Wirtschaftsdynamik und die Modernisierung der Europäischen Union gewirkt und den Volkswirtschaften der alten und der neuen Mitgliedstaaten geholfen, den Herausforderungen der Globalisierung besser zu begegnen. Gleichzeitig vollzogen sich die wirtschaftlichen Veränderungen, die diese Erweiterung herbeigeführt hat, relativ problemlos und gibt es keine Anhaltspunkte für störende Auswirkungen auf den Produkt- oder den Arbeitsmarkt. Die sorgfältige Vorbereitung der Erweiterung in den vorausgehenden zehn Jahren war der Schlüssel zu diesem erfolgreichen Ergebnis.
- (31) Während die bisherigen Erfahrungen zu Optimismus Anlass geben, sollten die verbleibenden Herausforderungen nicht unterschätzt werden. Sowohl die neuen als auch die alten Mitgliedstaaten sind mit einer älter werdenden Bevölkerung und den damit verbundenen Haushaltsbelastungen, mit dem globalen Wettbewerb, der den Druck auf ihre Wirtschaft verstärkt, und mit der Notwendigkeit konfrontiert, sich diesen Gegebenheiten anzupassen, wozu auch die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme und die Entwicklung hin zu wissenschaftlich gestützten und innovativen Gesellschaften gehören. Die weitere Konvergenz der Wirtschaftssysteme, die an sich schon eine langfristige Herausforderung ist, würde einen signifikanten Beitrag hierzu leisten.
- (32) In einer vom weltweiten Wettbewerb, nicht zuletzt aus Asien, geprägten Welt ist die wirtschaftliche Dynamik von grundlegender Bedeutung. Die fünfte Erweiterung hat den alten wie auch den neuen Mitgliedstaaten neue Chancen geboten, wichtige Schritte in diese Richtung zu setzen. Die weitere wirtschaftliche Integration Europas wird Europa helfen, wettbewerbsfähig zu bleiben und von einem steigenden Binnen- und Außenhandel sowie von besseren Wachstums- und Beschäftigungsaussichten zu profitieren. Sowohl die Unternehmen als auch die Verbraucher werden von einem größeren Binnenmarkt, von technologischer Innovation und niedrigeren Preisen profitieren und somit besser in der Lage sein, die Chancen der neuen Arbeitsteilung, die sich auf globaler Ebene herausbildet, in vollem Umfang zu nutzen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Arbeitsplätze und der Weg zum Euro bieten einen Rahmen, innerhalb dessen der erforderliche Strukturwandel betrieben werden kann. Wird dieser Weg, der zu einer dynamischen Europäischen Union auf der Weltbühne

führt, entschlossen beschränkt, so werden alle Beteiligten in der EU und darüber hinaus nennenswerte Vorteile daraus ziehen.