

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.2.2009
KOM(2009) 79 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK**

**Fünf Jahre EU-Erweiterung
– Wirtschaftliche Erfolge und Herausforderungen –**

{SEK(2009) 177}

FÜNF JAHRE EU-ERWEITERUNG – EIN HISTORISCHER MEILENSTEIN

Zwölf Länder Mittel- und Osteuropas und des Mittelmeerraums traten in zwei Etappen – 2004 und 2007 – der Europäischen Union bei. Dies war die größte EU-Erweiterung überhaupt und ein historischer Schritt im Hinblick auf die Einigung Europas nach jahrzehntelanger Trennung aufgrund des Kalten Krieges. Fünf Jahre nach den Beitritten des Jahres 2004 zeigt sich nun, dass die Erweiterung für die EU und ihre Bürger ein großer Erfolg ist und eines der ursprünglichen Ziele der europäischen Integration erreicht hat.

Die neuen Mitgliedstaaten haben – allein schon aufgrund ihrer Zahl und ihrer Dynamik – die EU gestärkt und kulturell bereichert. Der Erweiterungsprozess hat den Übergang zur Demokratie und deren Konsolidierung nach dem Ende der kommunistischen Regime unterstützt. Durch ihn ist Europa heute sicherer, denn wir verfügen nun über einen wichtigen Anker der Stabilität in einer Zeit der Konflikte und Umwälzungen in Europa und darüber hinaus. Die Erweiterung hat zu einem starken Wirtschaftsaufschwung und zu einem höheren Lebensstandard in den neuen Mitgliedstaaten geführt, wovon auch die alten Mitgliedstaaten profitiert haben, insbesondere in Form von neuen Export- und Investitionsmöglichkeiten. Die Wirtschaft der Europäischen Union ist aufgrund der Vorteile der Integration innerhalb eines erweiterten Binnenmarktes heute insgesamt stärker.

Da durch die Erweiterung Strukturreformen rascher vorangetrieben wurden, ist Europa auch besser in der Lage, die Vorteile der Globalisierung zu nutzen und ihren Herausforderungen zu begegnen, denn die EU ist international wettbewerbsfähiger. Außerdem hat eine erweiterte EU bei Fragen von weltweiter Bedeutung, etwa dem Klimawandel oder der internationalen Finanzkrise, mehr Gewicht. Insgesamt hat der Beitritt von 12 neuen Mitgliedstaaten die internationale Stellung der EU verbessert – sie hat als internationaler Akteur in Wirtschaft und Politik an Bedeutung gewonnen.

Ebenso wie in dem beigefügten Analysebericht¹ liegt der Schwerpunkt dieser Mitteilung auf den wirtschaftlichen Aspekten der Erweiterung. Sie bewertet die bisherigen wirtschaftlichen Fortschritte und nennt die wichtigsten Herausforderungen für die Zukunft. Von der Erweiterung haben neue Mitgliedstaaten, alte Mitgliedstaaten und die EU insgesamt profitiert. Es gab Befürchtungen, dass die Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme der alten Mitgliedstaaten durch die Erweiterung beeinträchtigt würden – keine dieser negativen Erwartungen hat sich erfüllt.

Eine größere Diversität erfordert allerdings auch eine stärkere Koordinierung und eine weiter gehende Integration. Im Vertrag von Lissabon werden die institutionellen Folgen aufeinanderfolgender Erweiterungen behandelt. Erweiterung und Vertiefung der EU sind immer schon Hand in Hand gegangen, und dies wird auch weiterhin der Fall sein. Selbstverständlich wird es Herausforderungen geben (auch im Zusammenhang mit künftigen Erweiterungen), wir sind jedoch in der Lage, diese zu bewältigen.

Die jüngsten Erweiterungen der Europäischen Union haben für alle EU-Bürger größeren wirtschaftlichen Wohlstand gebracht und Europas Stellung in der

¹ „Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges“, European Economy, Nr. 1/2009.

Weltwirtschaft gestärkt. Die Erweiterung trug dazu bei, zusätzliches Wachstumspotenzial freizusetzen und die Widerstandsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu erhöhen, da sie die wirtschaftliche Integration vertieft und die Wettbewerbsfähigkeit erhöht hat. Die erweiterte EU ist nun der größte integrierte Wirtschaftsraum weltweit. Sie repräsentiert über 30 % des globalen BIP und über 17 % des Welthandels (ohne Intra-EU-Handel).

Die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der EU sowie die gemeinsame Politik in verschiedenen Bereichen waren an diesem Erfolg wesentlich beteiligt. Im Rahmen des Beitrittsprozesses wurde makroökonomische Stabilisierung erreicht, Institutionen wurden geschaffen, Rechtsvorschriften angepasst, die Regierungsführung wurde verbessert, der Handel integriert und der Kapitalverkehr wurde liberalisiert, so dass zahlreiche Vorteile schon vor 2004/2007 zu erkennen waren. Durch den EU-Beitritt erhielt die Wirtschaftspolitik der Staaten eine Verankerung, es entstand ein stabiles und wettbewerbsfähiges wirtschaftliches Umfeld und die öffentlichen Investitionen in Humankapital und Infrastrukturen stiegen, wodurch zahlreiche Möglichkeiten für private Initiativen geschaffen wurden. Investoren aus den alten Mitgliedstaaten und der ganzen Welt nutzten diese neuen Möglichkeiten rasch, was den neuen Mitgliedstaaten einen nie dagewesenen Zufluss an Privatkapital brachte. Die Beschleunigung der Integration des Finanzwesens durch die Einführung des Euro bzw. die Aussicht darauf und das rasche Tempo der Globalisierung waren hierfür besonders förderlich. Die vollständige und erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in den Arbeitsmarkt und die Sozialpolitik der EU ist ebenfalls hervorzuheben. Diese beeindruckenden Ergebnisse zeigen den dauerhaften Nutzen durchgreifender Reformen in ihrer Zusammenwirkung mit den politischen Rahmenbedingungen der EU.

Unternehmer und Bürger in der gesamten erweiterten EU haben eindeutig Nutzen aus der Erweiterung gezogen. In den alten Mitgliedstaaten erzielten exportorientierte Unternehmen bedeutende Wettbewerbsvorteile. Engpässe in den Ländern, die ihre Arbeitsmärkte öffneten, wurden durch Wanderarbeitnehmer ausgeglichen. Die neuen Mitgliedstaaten verzeichneten einen raschen Produktivitätszuwachs, sinkende Arbeitslosenzahlen und eine rasche Annäherung der Einkommen. Die vier neuen Mitgliedstaaten, die seit der Erweiterung der Eurozone beigetreten sind, haben noch stärker von der neuen Situation profitiert, da für sie das Wechselkursrisiko wegfällt, die Transaktionskosten geringer geworden sind und Kapital zu geringeren Zinssätzen zugänglich ist.

Die rasche Integration brachte viele Wachstumsvorteile, machte jedoch auch einige der neuen Mitgliedstaaten verwundbarer, was sich durch die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise noch verstärkte. Ausländische Investitionen nahmen in den neuen Mitgliedstaaten rapide zu und unterstützten die wirtschaftliche Umstrukturierung, das Wachstum und die Beschäftigung. In mehreren Ländern überhitzte sich jedoch die Wirtschaft aufgrund eines raschen und unkontrollierten Wachstums der Inlandskredite, das durch Auslandskredite angefacht wurde. Ergebnis waren bedeutende außenwirtschaftliche Ungleichgewichte, ein starker Anstieg der Lohnkosten, der den Produktivitätszuwachs überstieg, und wachsende Immobilienpreise. Daher wurde in einigen Ländern Auslandskapital immer stärker in nicht produktive Zwecke gelenkt. Da die globale Finanzkrise die Kapitalkosten stark ansteigen lassen, haben Länder mit bedeutenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten nun entsprechende Anpassungsprobleme. Solchen Problemen sehen sich jedoch nicht nur die neuen Mitgliedstaaten gegenüber, sondern auch einige der alten.

Die erweiterte EU ist heute besser in der Lage, die aktuellen und künftige Herausforderungen zu bewältigen. Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt bildet einen mittelfristigen Anker, der die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik stärkt und gleichzeitig kurzfristig genügend Flexibilität bietet. Parallel dazu unterstützt der erneuerte Lissabon-Prozess die Ermittlung der zur weiteren Steigerung des Wachstumspotenzials und der Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft erforderlichen Strukturreformen und die Konzentration auf diese Reformen. Dieser Prozess wurde außerdem durch die Kohäsionspolitik gefördert, die die Ziele von Lissabon in regionale Aufhol- und Entwicklungsstrategien umgesetzt hat. Die EU-Mitgliedstaaten erhielten bedeutende Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik, sowohl in Form unbedingt notwendiger Finanzmittel als auch durch dringend benötigtes Know-how, woran die Europäische Investitionsbank und – in den dafür in Betracht kommenden Fällen – die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung beteiligt waren. Im Rahmen der erweiterten Fazilität zur Stützung der Zahlungsbilanzen kann die EU die Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone finanziell angemessen unterstützen, die zeitweilig Hilfe zur Erleichterung der Anpassung benötigen. Diese Unterstützungsmechanismen stehen nun auch den neuen Mitgliedstaaten zur Verfügung und können die notwendigen Anpassungen erleichtern.

ERFOLGE DER ERSTEN FÜNF JAHRE

Der Beitrittsprozess hat dazu beigetragen, den Lebensstandard in den neuen Mitgliedstaaten beträchtlich zu erhöhen, womit der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der Union gefördert wurde. Das Pro-Kopf-Einkommen stieg von 40 % des Durchschnitts in den alten Mitgliedstaaten (1999) auf 52 % (2008). Schätzungen zufolge nahm das Wirtschaftswachstum in den neuen Mitgliedstaaten aufgrund des Beitrittsprozesses im Zeitraum 2000-2008 um rund 1¾ Prozentpunkte jährlich zu (das Wachstum stieg von durchschnittlich 3½ % in den Jahren 1999-2003 auf 5½ % in den Jahren 2004-2008). Auch die alten Mitgliedstaaten profitierten in Bezug auf das Wirtschaftswachstum von der Erweiterung (kumulative Produktionssteigerung um etwa ½ % im gleichen Zeitraum), insbesondere die Länder, die ihre Handels- und Investitionstätigkeit in den neuen Mitgliedstaaten ausweiteten. Das Wachstum in den neuen Mitgliedstaaten ist zum größten Teil auf Kapitalakkumulation und Produktivitätssteigerungen zurückzuführen; jeder dieser beiden Faktoren trug im Zeitraum 1999-2008 mehr als 2 Prozentpunkte jährlich zum Wachstum bei. Aufgrund der Unternehmensumstrukturierungen war der Wachstumsbeitrag der Arbeit im Zeitraum 1999-2003 negativ. Seit 2004 ging ein robustes Beschäftigungswachstum von etwa 1½ % jährlich in den neuen Mitgliedstaaten mit einer starken Zunahme der Arbeitsplätze in den alten Mitgliedstaaten einher (etwa 1% jährlich seit der Erweiterung).

Die rasche Integration des Handels hat eine effizientere Arbeitsteilung gefördert und die Wettbewerbsfähigkeit in der EU erhöht. Der Grad der Öffnung des Handels in den neuen Mitgliedstaaten ist inzwischen sehr hoch. Der durchschnittliche BIP-Anteil der Aus- und Einfuhren der neuen Mitgliedstaaten beträgt nun 56 % (47 % vor der Erweiterung) und liegt damit weit über dem in den alten Mitgliedstaaten (38 %). Die Integration mit den alten Mitgliedstaaten und vor allem die Integration der neuen Mitgliedstaaten untereinander hat sich rasch vertieft. 2007 wurden fast 80 % aller Ausfuhren der neuen Mitgliedstaaten in die übrigen EU-Staaten getätigt, davon 19½ % in andere neue Mitgliedstaaten (gegenüber 13¼ % im Jahr 1999). 7½ % der Exporte der alten Mitgliedstaaten gehen in die neuen Mitgliedstaaten, gegenüber 4¾ % vor zehn Jahren. Die neuen Mitgliedstaaten haben Marktanteile gewonnen, indem sie die Kapital- und Technologieintensität ihrer Exporte erhöhten; dies war zum großen Teil das Ergebnis von Investitionen aus den alten Mitgliedstaaten. Hightech-Güter hatten einen Anteil von 14 % am Gesamtexport der neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2006, gegenüber 11 % im Jahr 1999, etwa so viel wie in den alten Mitgliedstaaten (16 %). Die Erfolge in diesem Bereich haben Verluste bei der Kostenwettbewerbsfähigkeit aufgrund der Aufwertung des realen Wechselkurses (die sich in jüngster Zeit zum Teil wieder umgekehrt hat) mehr als ausgeglichen. Durch die zunehmende Integration des Handels in der EU werden komparative Vorteile genutzt und so das Wachstumspotenzial und die Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt erhöht. Die neuen Mitgliedstaaten haben ihren Gesamtanteil am Welthandel seit 1999 auf 4 % verdoppelt, wodurch die EU insgesamt in der Lage war, den Rückgang ihres Marktanteils aufgrund der rasch wachsenden Anteile der Schwellenländer am Welthandel in Grenzen zu halten (Rückgang um 3 Prozentpunkte auf 38¼ % im Jahr 2007).

Die neuen Mitgliedstaaten haben ihre Wirtschaftssysteme rasch modernisiert. Sie haben funktionierende Marktwirtschaften sowie die Fähigkeit entwickelt, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb des Binnenmarktes standzuhalten. Sie haben ferner ihre Produktionsstrukturen stärker an diejenigen der alten Mitgliedstaaten angeglichen. Landwirtschaft und verarbeitende Industrie haben in den neuen Mitgliedstaaten größere

Bedeutung (sie hatten 2006 einen Anteil von 4½ % bzw. 21¼ % am BIP, gegenüber 1½ % bzw. 16¾ % in den alten Mitgliedstaaten). In den letzten Jahren sind jedoch Fortschritte im Hinblick auf die Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft festzustellen. Der Anteil der Dienstleistungen am BIP stieg von 56 % im Jahr 1995 auf 63 % im Jahr 2006, gegenüber 72 % in den alten Mitgliedstaaten. Der wachsende Anteil der technologieintensiven Ausfuhren und der Beschäftigung in wissensintensiven Branchen (3,5 % der Beschäftigten insgesamt, gegenüber etwa 5 % in den alten Mitgliedstaaten) sowie das steigende Bildungsniveau sind ebenfalls ein Hinweis auf die rasche Modernisierung der Wirtschaft in den neuen Mitgliedstaaten, die die Grundlage ist für einen weiteren raschen wirtschaftlichen Aufholprozess. Daneben haben die neuen Mitgliedstaaten Reformen durchgeführt – und müssen dies auch weiter tun – um den Rechtsstaat zu stärken und ihre Rechtssysteme zu modernisieren.

Investitionen aus den alten Mitgliedstaaten waren eine wichtige Antriebskraft des wirtschaftlichen Wandels in den neuen Mitgliedstaaten. Im Vorfeld des Beitritts waren in den Mitgliedstaaten bedeutende Fortschritte im Hinblick auf makroökonomische Stabilität zu verzeichnen, und der rechtliche und institutionelle Rahmen der EU wurde rasch übernommen. Die Unterstützung der EU – z. B. durch die Instrumente der Heranführungshilfe – war bei diesem Prozess entscheidend. Das Ergebnis war ein Anstieg der ausländischen Investitionen, der Wachstum und Beschäftigung ankurbelte. Die positiven Auswirkungen für das längerfristige Wachstumspotenzial (durch Wissenstransfer, Produktivitäts-Spillover-Effekte, verstärkten Wettbewerb und zusätzliche Disziplin in der Wirtschaftspolitik) waren ebenfalls von Bedeutung. Im Finanzsektor waren die ausländischen Investitionen besonders hoch. Dies führte dazu, dass der Bankensektor der neuen Mitgliedstaaten heute zwischen fast 100 % (Estland und Slowakei) und etwa 30 % (Slowenien) in ausländischer Hand ist (gegenüber durchschnittlich unter 20 % in der Eurozone). Versicherungsgruppen aus den alten Mitgliedstaaten sind in den neuen Mitgliedstaaten ebenfalls stark präsent. Die große finanzielle Abhängigkeit zwischen neuen und alten Mitgliedstaaten zeigt, wie wichtig eine stärkere EU-weite Zusammenarbeit bei der Regulierung des Finanzsektors und der Finanzaufsicht ist.

Im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierte Investitionen und Aktivitäten waren ebenfalls entscheidend für die Erleichterung der Umstrukturierung in den neuen Mitgliedstaaten. Sie waren außerdem förderlich für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der gesamten Union. Die Kohäsionspolitik unterstützte die Integration der neuen Mitgliedstaaten in das Welthandelssystem und den europäischen Binnenmarkt beträchtlich. Durch sie wurden ferner Wirtschaftsbeziehungen weiterentwickelt, die zu hohen ausländischen Direktinvestitionen und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zu einem höheren Lebensstandard führten. Programme für territoriale Zusammenarbeit trugen ebenfalls dazu bei, die Integration zwischen den EU-Regionen zu vertiefen, und unterstützten den Wissensaustausch. Daneben wurden durch die Kohäsionspolitik in den einzelnen Ländern die bereits vorhandenen Wachstumspotenziale gestärkt und damit gleichzeitig die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften. Schließlich erleichterte die Kohäsionspolitik für die Arbeitnehmer den Übergang von traditionellen zu neuen Wirtschaftssektoren – unvermeidlich bei einer derart raschen Umstrukturierung – und förderte so ein nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum.

Der Prozess des EU-Beitritts hat auch zu neuen Rahmenbedingungen für die Regulierung der Gütermärkte in den neuen Mitgliedstaaten geführt, u. a. im Zusammenhang mit der Wettbewerbspolitik und staatlichen Beihilfen. In den neuen Mitgliedstaaten liegt der Anteil der ausgeschriebenen öffentlichen Aufträge höher (5¾ % des

BIP gegenüber $3\frac{1}{4}\%$ des BIP für die EU insgesamt im Jahr 2007). Nach einer Eurobarometer-Erhebung des Jahres 2007 sind dort 71 % der kleinen und mittleren Unternehmen der Ansicht, dass der Wettbewerb beträchtlich zugenommen hat (gegenüber 63 % in den alten Mitgliedstaaten). Ferner ist den verfügbaren Daten zu entnehmen, dass der Wettbewerb im Telekommunikationssektor und bei den Postdiensten stark zugenommen hat, beides Sektoren mit einer sektorspezifischen Regulierung. Die staatlichen Beihilfen in den neuen Mitgliedstaaten sind – gemessen am BIP – zurückgegangen (von $1\frac{1}{2}\%$ des BIP im Jahr 2000 auf $\frac{1}{2}\%$ im Jahr 2006 – ein Wert geringfügig oberhalb des Wertes für die alten Mitgliedstaaten). Trotz dieser Verbesserungen, die eine entscheidende Rolle bei der Ankurbelung der Geschäftstätigkeit gespielt haben, bleibt die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in einigen der neuen Mitgliedstaaten immer noch ein Problem. Kleine und mittlere Unternehmen haben außerdem nach wie vor den Eindruck, in Bereichen wie dem Zugang zur Finanzierung, der Einstellung von Fachkräften, der Anwendung neuer Technologien und der Verfügbarkeit von Infrastrukturen nur über relativ beschränkte Möglichkeiten zu verfügen.

Die Integration der Agrarmärkte und der ländlichen Wirtschaft der neuen Mitgliedstaaten in die EU wurde ohne größere interne wirtschaftliche oder soziale Schwierigkeiten erreicht. Die sorgfältig konzipierte Beitrittsstrategie, die umfangreiche Investitionen und Hilfsprogramme für die Kandidatenländer in der Heranführungsphase umfasste, hat Früchte getragen. Diese Strategie und das tragfähige und ausgewogene Ergebnis der Beitrittsverhandlungen, bei dem die ländliche Entwicklung stärker in den Vordergrund gerückt und der Schwerpunkt von der Marktstützung auf direkte Einkommensbeihilfen verschoben wurde, ermöglichten eine reibungslose Integration der neuen Mitgliedstaaten in den Agrar- und Lebensmittelbinnenmarkt und die Gemeinsame Agrarpolitik. Ein erweiterter EU-Markt hat für Landwirte und Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft in allen Mitgliedstaaten zahlreiche Möglichkeiten erschlossen und zu einem intensiveren innergemeinschaftlichen Handel und höheren ausländischen Direktinvestitionen geführt. Die Erweiterung stärkte im Übrigen die Stellung der EU auf den internationalen Agrarmärkten.

Aufgrund der durch die Erweiterung entstandenen neuen Investitionsmöglichkeiten konnten die Unternehmen in den alten Mitgliedstaaten ihre globale Wettbewerbsfähigkeit ausbauen und Arbeitsplätze in ihren Ländern sichern. Die Erweiterung eröffnete für die Unternehmen in den alten Mitgliedstaaten neue Märkte für Ausfuhren und Investitionen und schuf die Gelegenheit, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Mit qualifizierten Arbeitskräften und einem ähnlichen rechtlichen, institutionellen und regulatorischen Umfeld bieten die neuen Mitgliedstaaten hierfür zahlreiche Möglichkeiten. Auch wenn die notwendige Umstrukturierung kurzfristig beträchtliche Anpassungskosten mit sich bringen kann, erhöht sich die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen, und letztendlich werden in der gesamten EU Arbeitsplätze gesichert und das Wachstum wird angekurbelt. In mehreren Branchen (Maschinenbau, Möbel, medizinische Geräte, Chemikalien, Holz) entstanden parallel zu Investitionen in den neuen Mitgliedstaaten neue Arbeitsplätze in den alten Mitgliedstaaten.

Die Arbeitnehmer in den neuen Mitgliedstaaten profitierten von besseren Beschäftigungsmöglichkeiten im In- und Ausland. Allerdings führte die Migration der Arbeitskräfte in einigen neuen Mitgliedstaaten zu wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten. Nach über einem Jahrzehnt wirtschaftlicher Umstrukturierung ist auf den Arbeitsmärkten der neuen Mitgliedstaaten ein Aufschwung auf breiter Basis zu verzeichnen, vor allem seit 2003. Zwischen 2003 und 2007 wurden 3 Millionen neuer Arbeitsplätze geschaffen. Infolgedessen gingen die Arbeitslosenzahlen auf ein ähnliches Niveau wie in der

übrigen Union zurück (etwa 7 % im Jahr 2007), während die Beschäftigungsquoten auf etwa 60 % anstiegen. Allerdings ist die hartnäckig hohe Langzeitarbeitslosigkeit (etwa 56 % im Jahr 2006, mehr als 13 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der alten Mitgliedstaaten) ein Hinweis auf ein signifikantes Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage. Außerdem stiegen die Löhne in einigen Ländern stärker als die Produktivität, was zu Wettbewerbseinbußen führte. Die Abwanderung der Arbeitskräfte ins Ausland war in einigen der neuen Mitgliedstaaten ein zusätzliches Problem (insbesondere in Zypern, Litauen, Polen und Rumänien). Diese Migration war ferner Anlass zu Besorgnis im Hinblick auf die Abwanderung hochqualifizierter Kräfte und die „Bildungsverschwendung“ sowie einen Arbeitskräftemangel in bestimmten Sektoren und Berufen; gleichzeitig stehen jedoch immer mehr Hochqualifizierte zur Verfügung, und die besseren wirtschaftlichen Bedingungen haben die Anreize, im Ausland zu arbeiten, verringert. Außerdem bringen in ihr Land zurückkehrende Arbeitskräfte im Allgemeinen neue Fähigkeiten mit, die für die Wirtschaft ihres Ursprungslandes von Nutzen sind. Eine bedeutende Abwanderung von Arbeitnehmern hatte auch entsprechende Überweisungen aus dem Ausland zur Folge (etwa 5,5 % des BIP in Bulgarien und Rumänien und 1,5 % des BIP in Polen), die die Wirtschaft des Ursprungslandes unterstützten.

In den alten Mitgliedstaaten haben sich im Vorfeld der Erweiterung geäußerte Bedenken bezüglich einer massiven Arbeitskräftemigration nicht bestätigt. Die Anzahl der Bürger der neuen Mitgliedstaaten, die in die alten Mitgliedstaaten migriert sind, hält sich insgesamt in Grenzen (etwa 3,6 Millionen gegenüber 1,6 Millionen Ende 2003). Es wird nicht erwartet, dass sich die Zahl wesentlich erhöhen wird, auch nachdem die noch bestehenden vorläufigen Beschränkungen in einigen Mitgliedstaaten aufgehoben werden. Der relative Anteil dieser Zuwanderung an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den einzelnen Ländern ist gering (etwa 1 % oder weniger), abgesehen von Irland, wo Immigranten aus den neuen Mitgliedstaaten 5 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ausmachen. Absolut gesehen waren die Hauptaufnahmeländer das Vereinigte Königreich (Aufnahme von fast einem Drittel der Migranten seit dem Beitritt), Spanien (18 %) und Irland (10 %). Angesichts der Finanzkrise könnte allerdings ein signifikanter Anteil dieser Arbeitskräfte in ihr Ursprungsland zurückkehren. Diese Arbeitskräftemigration wirkte sich insgesamt positiv aus, auch wenn einige der Migrationsbewegungen zu Störungen in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten geführt haben oder soziale Folgen hatten. Die Daten lassen darauf schließen, dass die innergemeinschaftliche Mobilität im Anschluss an die Erweiterung nicht zu ernststen Störungen des Arbeitsmarktes geführt hat. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist ein wichtiger Vorteil eines geeinten Europa für seine Bürger und Unternehmen. Man geht davon aus, dass die innergemeinschaftliche Mobilität der Arbeitskräfte in der jüngst zu verzeichnenden Höhe für die EU insgesamt mittelfristig eine BIP-Steigerung um etwa 0,3 % mit sich bringt. Migranten aus den neuen Mitgliedstaaten arbeiten in der Regel häufiger an Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen (ein Drittel der Migranten, gegenüber 10 % der einheimischen Arbeitnehmer), obwohl sie über relativ hohe Qualifikationen verfügen (40 % der Migranten gehören zu den hochqualifizierten Arbeitnehmern, gegenüber einem Anteil von 25 % der Arbeitnehmer in den alten Mitgliedstaaten). Zugewanderte Arbeitskräfte haben zur Deckung der Nachfrage des Arbeitsmarktes und zur Verringerung von Engpässen beigetragen (z. B. im Bau- und Dienstleistungsgewerbe), ohne dass bedeutende Störungen des Arbeitsmarktes aufgetreten wären. Kennzeichnend für diese Migration scheint ferner ihr vorübergehender Charakter zu sein: 50 % der in jüngster Zeit in das Vereinigte Königreich zugewanderten Arbeitnehmer sind bereits in ihr Ursprungsland zurückgekehrt. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, unbeschadet ihrer in den Beitrittsverträgen niedergelegten Rechte bezüglich

Übergangsregelungen zu prüfen, ob sie angesichts der Situation ihrer Arbeitsmärkte tatsächlich weiterhin Beschränkungen aufrecht erhalten müssen².

ERSCHWERUNG DER VOR UNS LIEGENDEN AUFGABEN DURCH DIE ERNSTE INTERNATIONALE KRISE

Die aktuelle schwere Weltwirtschaftskrise stellt die einzelstaatliche Politik vor bedeutende neue Herausforderungen. Die Krise hat Folgen für alle Mitgliedstaaten: durch den zurückgehenden Handel, die geringere Verfügbarkeit von Finanzmitteln, das stark reduzierte Vermögen der Privathaushalte und den zunehmenden Mangel an Vertrauen. Die EU-Mitgliedschaft – und mehr noch die Mitgliedschaft in der Eurozone – bieten zwar Schutz und eine Stabilität, die Investoren mehr Sicherheit gibt, die Krise stellt jedoch eine große Belastung für eine solide innerstaatliche Politikgestaltung dar. Alle Mitgliedstaaten, die einen Kreditboom erlebt haben, sind nun in ähnlicher Weise verwundbar: sie sind in hohem Maße von ausländischen Spareinlagen abhängig, und die Finanzlage der Unternehmen und Privathaushalte ist schlecht. Die EU bemüht sich um die Wiederherstellung von Stabilität, Transparenz und Vertrauen im Finanzsektor, indem sie nicht nur die am stärksten hervortretenden Mängel behebt, sondern auch die notwendigen einschneidenderen Reformen des Regulierungs- und Aufsichtssystems in Angriff nimmt.

Die Finanzkrise hat auch andere Schwächen ans Tageslicht gebracht. In mehreren neuen Mitgliedstaaten waren zu optimistische Erwartungen in Bezug auf Unternehmensgewinne und Privateinkommen der Grund für Kapitalzuflüsse und Kreditwachstum in einer Höhe, die nicht mehr ausgewogen war. In vielen Fällen führte dies zu unverhältnismäßig hohen Leistungsbilanzdefiziten. Zum Kreditwachstum ist zu vermerken, dass die Entwicklung bei den Krediten an Privathaushalte (insbesondere Hypothekendarlehen) am dynamischsten verlief und häufig zu einer unverhältnismäßigen Aufblähung der Immobilienpreise führte. Auf ausländische Währungen lautende Darlehen nahmen ebenfalls in mehreren Ländern spürbar zu. Dadurch wurden die Privathaushalte und Unternehmen anfälliger gegenüber Währungsabwertungen. Außerdem stützte sich das Kreditwachstum in den neuen Mitgliedstaaten weitgehend auf die zunehmenden grenzübergreifenden Kredite, wodurch der inländische Bankensektor stark von der Finanzierung durch eine Gruppe ausländischer Mutterbanken abhängig wurde.

Diese jüngsten Entwicklungen zeigen, dass in allen neuen Mitgliedstaaten noch weitere bedeutende Anstrengungen erforderlich sind, um die Erfolge der letzten EU-Erweiterungen, insbesondere bei der Annäherung der Einkommen, der Integration der Finanzmärkte und ausländischen Direktinvestitionen in den konvergierenden Mitgliedstaaten zu sichern. Die politischen Rahmenvorgaben der EU sind bei der Lösung dieser Probleme hilfreich und ermöglichen es den neuen Mitgliedstaaten, die Dynamik ihrer Wirtschaft mittel- und langfristig zu erhalten. Das Ergebnis wird jedoch im Wesentlichen davon abhängen, ob die innerstaatliche Gestaltung der Wirtschaftspolitik solide und der institutionelle Rahmen angemessen ist. Die Politik der einzelnen Länder und ihre Institutionen waren in der Vergangenheit nicht immer angemessen und wichen häufig stark von den Empfehlungen der EU ab. Insbesondere die Finanzpolitik hätte einen größeren Beitrag zur Aufrechterhaltung der

² Auswirkungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext der EU-Erweiterung - Bericht über die erste Phase (1. Januar 2007 – 31. Dezember 2008) der (...) Übergangsregelungen, KOM(2008) 765 vom 18.11.2008.

makroökonomischen und finanziellen Stabilität leisten können, wenn sie rechtzeitig dem expansiven Druck eines boomenden Privatsektors entgegengewirkt hätte.

Die Verwirklichung des Binnenmarktes und die Umsetzung von Reformen zur weiteren wirtschaftlichen Modernisierung müssen fortgeführt werden, wenn die Vorteile der Erweiterung maximiert werden sollen. Die Erweiterung hat zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihrer Attraktivität für Investoren geführt, so dass sie nun besser in der Lage ist, Nutzen aus der Globalisierung zu ziehen. Die Vorteile der Erweiterung des Binnenmarktes können jedoch – insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen – noch besser genutzt werden, wenn die Güter-, Dienstleistungs-, Arbeits- und Finanzmärkte noch stärker integriert werden. Solche Reformen sind in zweifacher Hinsicht sinnvoll: Sie unterstützen Wachstum und Arbeitsplatzschaffung und fördern die makroökonomische Stabilität, da Löhne und Preise besser an wirtschaftliche Erschütterungen angepasst werden können. Bisher wurden die Binnenmarktvorschriften in den neuen Mitgliedstaaten gut umgesetzt, es ist jedoch eine gewisse Reformmüdigkeit zu verzeichnen. Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, eine effizientere öffentliche Verwaltung und Justizreformen sind weiterhin Aufgabenbereiche, die wesentliche Auswirkungen auf das Unternehmensumfeld und die Wettbewerbsfähigkeit sowie das weitere Wachstum und die weitere Integration in der EU haben. Die Erfahrung mit der Erweiterung hat gezeigt, dass die Effizienz der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Wettbewerbs-, Aufsichts-, Regulierungs- und Justizbehörden, sowie eine wirksame Finanzaufsicht von zentraler Bedeutung sind und die Investitionstätigkeit beträchtlich beschleunigen können. Fortgesetzte Bemühungen in diesen Bereichen sind ferner wichtig, wenn die Vorteile des Binnenmarkts voll ausgeschöpft werden sollen.

Weitere Erweiterungen der Eurozone werden ebenfalls zu einer vollständigen Nutzung der Vorteile des Binnenmarktes beitragen, hierfür sind jedoch weitere Reformen notwendig. Die Mitgliedschaft in der Eurozone bietet zahlreiche Vorteile, z. B. den Wegfall des Wechselkursrisikos, niedrigere Transaktionskosten, mehr Handel und höhere ausländische Direktinvestitionen, ein stärkerer Wettbewerb und eine bessere Integration der Finanzmärkte. Alle neuen Mitgliedstaaten wollen den Euro einführen, verfolgen jedoch unterschiedliche Strategien. Malta, die Slowakei, Slowenien und Zypern haben den Euro bereits eingeführt, in anderen neuen Mitgliedstaaten sind die Fortschritte im Hinblick auf die nominale Konvergenz geringer, in einigen sind sogar zeitweilig Rückschritte zu verzeichnen. Das Ziel der Euro-Einführung beinhaltet auch starke Anreize, die notwendigen politischen Maßnahmen zu ergreifen, um rasch nominale und reale Konvergenz zu erreichen, und wirkt der Reformmüdigkeit entgegen.

ANTWORTEN AUF DIE HERAUSFORDERUNGEN

Eine solide Finanzpolitik ist Voraussetzung für die Erhaltung der makrofinanziellen Stabilität sowie die Förderung der Integration und der Annäherung der Einkommen. Für die neuen Mitgliedstaaten gilt seit ihrem Beitritt der Stabilitäts- und Wachstumspakt; sechs von ihnen waren 2004 Gegenstand des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Mitte 2008 wurde aufgrund eines starken Wachstums, niedrigerer Zinssätze und der höheren EU-Transfers im Rahmen der Erweiterung für alle dieser Staaten – mit Ausnahme Ungarns – das Verfahren eingestellt. Die Finanzkrise belastet die öffentlichen Finanzen jedoch stark. In Zukunft können die neuen Mitgliedstaaten einem Dilemma zwischen haushaltspolitischer Besonnenheit und der Bereitstellung ausreichender Mittel für wachstumsfördernde öffentliche Ausgaben entgehen, wenn sie im Bereich der haushaltspolitischen Steuerung bewährten Vorgehensweisen folgen (z. B. einen transparenten und glaubwürdigen mittelfristigen

Haushaltsrahmen erstellen) und die Qualität der öffentlichen Finanzen verbessern. Die Reform der Gesundheits-, Renten- und Bildungssysteme ist ebenfalls entscheidend für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und höhere wirtschaftliche Effizienz. Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt bietet konvergierenden Volkswirtschaften die nötige Flexibilität, eine Verschlechterung der Haushaltslage während einer Krise aufzufangen, solange im Vorfeld ausreichende Anstrengungen zur Erreichung einer guten Haushaltslage unternommen wurden. Ehrgeizige Konsolidierungsbemühungen und eine richtige Einschätzung der zugrundeliegenden Haushaltslage in guten Zeiten sind daher wesentliche Ziele der haushaltspolitischen Überwachung, um sicherzustellen, dass diese Flexibilität von der Politik auch genutzt werden kann.

Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung ist ein wichtiger Katalysator für Strukturreformen, die auch grundlegend sind für die Förderung der Integration und der Annäherung der Einkommen. Produktivitätswachstum ist nach wie vor eindeutig das zentrale langfristige Ziel der EU im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit. Bei den Strukturreformen, die zu Wachstum und Beschäftigung beitragen können, waren die bisherigen Fortschritte im Bereich FuE und Innovation zu gering. Weitere Bemühungen um eine effizientere öffentliche Verwaltung und einen beträchtlichen Abbau von Bürokratie in einigen Ländern sind ebenfalls von Bedeutung, wenn die Vorteile des Binnenmarkts voll genutzt werden sollen. In der EU insgesamt sind strukturelle Verbesserungen der Funktionsweise der Arbeitsmärkte erkennbar. Das Gesamtbild ist zwar recht positiv, in einigen Mitgliedstaaten besteht jedoch noch erheblicher Spielraum für Verbesserungen, zum Beispiel in Bezug auf die Unterschiede zwischen den Regionen und das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage.

Eine verstärkte Überwachung der einzelnen Länder durch die Europäische Kommission und den Rat im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Lissabon-Prozesses wird bei der Unterstützung der richtigen Politik – kurz- und langfristig gesehen – eine zentrale Rolle spielen. Im Hinblick auf dieses Ziel sollten makroökonomische Ungleichgewichte (auch auf den Märkten für Vermögenswerte), politische Optionen für eine wirksame Beseitigung dieser Ungleichgewichte und Strukturreformen, die für die Stabilität und das reibungslose Funktionieren der Finanzmärkte, den Rechtsstaat und die Erhöhung der Anpassungsfähigkeit unerlässlich sind, frühzeitig im Überwachungsprozess ermittelt werden, insbesondere für anfällige Länder.

Die Umsetzung der Kohäsionspolitik und der Politik der EU zur Entwicklung des ländlichen Raums, die langfristige Ziele verfolgen, trägt zur Schaffung der Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum bei. Wie bereits bei früheren Erweiterungen profitieren die neuen Mitgliedstaaten – bereits vor dem Beitritt – sehr von EU-Transfers. Transfers aus dem EU-Haushalt an die neuen Mitgliedstaaten beliefen sich 2007 insgesamt auf etwa 2 % von deren BIP; dieser Anteil dürfte bis 2013 auf 3 % ansteigen. Die Transfers entsprachen 2007 0,2 % des BIP der alten Mitgliedstaaten und dürften sich bis 2013 auf 0,3 % erhöhen. Die Kohäsionspolitik unterstützt die Mobilisierung des örtlichen Wachstumspotenzials, da der Schwerpunkt der Maßnahmen auf vorrangigen Bereichen wie Forschung und Innovation, IKT, Verkehrsinfrastrukturen, Unternehmensumfeld und Humankapital liegt. Die alten Mitgliedstaaten profitierten ebenfalls von der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die durch die EU-Transfers entstand. Die Kohäsionspolitik trug und trägt ferner zur Einrichtung der notwendigen stabilen, partizipativen, transparenten und rechenschaftspflichtigen Institutionen zur Verwaltung der öffentlichen Gelder bei, wodurch die Akzeptanz in der Zivilgesellschaft und die globale Effizienz der Staatsausgaben stieg. Eine solide Verwaltung und eine wirksame Finanzaufsicht sind notwendig, wenn zusätzliche

Privatinvestitionen bewirkt werden sollen. Seit dem Beitritt gelten die Maßnahmen der EU zur Entwicklung des ländlichen Raums auch in den neuen Mitgliedstaaten, wodurch sich die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors erhöht und ein Beitrag zur Diversifizierung der Einkommen in ländlichen Gebieten geleistet wird. Außerdem sind die erfolgreiche Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und der nationalen Reformprogramme im Hinblick auf eine stabilitätsorientierte makroökonomische Politik, ein günstiges Unternehmensumfeld, flexible Güter- und Arbeitsmärkte und eine ausreichende Absorptionsfähigkeit der Verwaltung unerlässlich für das Erreichen der übergeordneten Ziele des wirtschaftlichen „Aufholens“ und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Strategien, Finanzinstitutionen und Finanzinstrumente der EU unterstützen den Konvergenzprozess in entscheidender Weise. Im Rahmen der Kohäsionspolitik wird zwar der weitaus größte Teil der Ressourcen bereitgestellt, die Europäische Investitionsbank bietet jedoch ebenfalls Unterstützung und plant eine spürbare Erhöhung des Darlehensziels in den neuen Mitgliedstaaten für 2009 (um fast 40 %) zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen und Projekten in Schlüsselbereichen (insbesondere Umwelt und Verkehr). Ferner wendet sich die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die nach der Erweiterung ihre Tätigkeit in den neuen Mitgliedstaaten nach und nach verringert hatte, dieser Region – gestützt auf ihr wichtiges Know-How für Projekte im Finanzsektor, auch mit der Bereitstellung von Risikokapital – nun wieder zu.

Die jüngsten Rettungspakete für Länder in Finanznot zeigen, dass die seit der Erweiterung erzielten Erfolge durchaus in Gefahr sein können. Die Schwierigkeiten Ungarns und Lettlands waren derart, dass diese Länder um externe Finanzhilfe bitten mussten. Die Fazilität zur Stützung der Zahlungsbilanzen wurde von ursprünglich 12 Mrd. EUR auf 25 Mrd. EUR aufgestockt (Ende 2008), damit sie für die genannte Hilfe ausreichte. Ungarn und Lettland erhielten beträchtliche Unterstützung, flankiert durch umfassende politische Programme, um während des Anpassungszeitraums übermäßige Produktions- und Arbeitsplatzverluste möglichst zu vermeiden. Die EU-Unterstützung kam nicht nur diesen Ländern zugute, die in Schwierigkeiten waren, sondern trug auch dazu bei, potenzielle negative Auswirkungen auf andere neue oder alte Mitgliedstaaten einzudämmen.

FAZIT

Die jüngsten EU-Erweiterungen stellen einen Meilenstein im Prozess der Einigung Europas dar und haben allen Bürgern in der gesamten Union Vorteile gebracht. Indem sie eine effizientere Arbeitsteilung und Verbesserungen im rechtlichen, regulatorischen und institutionellen Umfeld förderte, steigerte die Erweiterung die Wettbewerbsfähigkeit und die Widerstandsfähigkeit der EU-Wirtschaft insgesamt. Fünf Jahre nach der Erweiterung ist die EU heute besser in der Lage, dem zunehmenden internationalen Wettbewerb standzuhalten und in der Weltwirtschaft sowie bei deren Lenkung eine führende Rolle zu übernehmen. Sie hat mehr Gewicht in internationalen Verhandlungen und kann rasch reagieren, was sich bei der jüngsten „Erdgaskrise“ zeigte, unter der einige neue Mitgliedstaaten relativ stark zu leiden hatten. In diesem Fall wurde durch rasches Handeln im Rahmen eines koordinierten europäischen Vorgehens Solidarität innerhalb der Union demonstriert, und wesentliche Energieverbindungen wurden wieder hergestellt.

Die Integration der einzelstaatlichen Wirtschaftssysteme und die Angleichung der Einkommen sind jedoch noch nicht vollendet. Damit alle Mitgliedstaaten – einschließlich der neuen – die Vorteile des Binnenmarktes voll nutzen können, muss das EU-Recht vollständig

in nationales Recht umgesetzt werden, und die Güter- und Dienstleistungsmärkte sind weiter zu integrieren. Angesichts ihrer zahlreichen Vorteile ist die Integration der Finanzmärkte in der EU weiter voranzutreiben, wobei gleichzeitig Mängel im Bereich der Regulierung und Aufsicht behoben werden müssen, die durch die Finanzkrise sichtbar geworden sind. Die Kohäsionspolitik wird im Verlauf dieses Integrationsprozesses weiterhin eine wichtige Rolle spielen und die wirtschaftliche Umstrukturierung in den neuen Mitgliedstaaten unterstützen.

Die genannten Reformen sind heute aufgrund der weltweiten Finanzkrise, die den Konvergenzprozess verlangsamen könnte, besonders wichtig. Eine Krise dieses Ausmaßes bietet jedoch auch Chancen für die Durchführung von Maßnahmen, die ihre gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen eindämmen, und für die Umsetzung von Strukturreformen, die eine rasche und tragfähige Erholung unterstützen; solche Maßnahmen werden die europäischen Volkswirtschaften in die Lage versetzen, die im Anschluss an die Krise entstehenden Wachstumschancen voll zu nutzen. Mit Blick auf die Zukunft wird eine verstärkte Überwachung der einzelnen Länder im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Lissabon-Prozesses bei der frühzeitigen Ermittlung der Probleme, auf die sich die Mitgliedstaaten bei ihrer Wirtschaftspolitik konzentrieren müssen, sowie der Maßnahmen, die sie bei auftretenden Problemen ergreifen sollten, eine wesentliche Rolle zu spielen haben. Vorausschauende Strukturreformen und ein solides makroökonomisches Management werden unverzichtbar sein, um die Wahrscheinlichkeit einer größeren Finanzkrise in der Zukunft zu verringern.

Die EU funktioniert heute, nach der Erweiterung, immer noch reibungslos, was der jahrelangen gründlichen Vorbereitung und der fortlaufenden Überwachung zu danken ist. **Die Erweiterung stärkte die Wettbewerbsfähigkeit sowohl in den neuen als auch in den alten Mitgliedstaaten und das Wachstum nahm zu.** Im Hinblick auf eine weitere Integration und die Annäherung der Einkommen in der EU sowie zur Aufrechterhaltung der Stellung der EU in der Weltwirtschaftsordnung ist jedoch die Umsetzung weiterer Reformen erforderlich. In diesem Bereich sind Fortschritte auch deshalb notwendig, damit ein Umfeld geschaffen wird, das ein weiteres Fortschreiten im Zusammenhang mit den Erweiterungsplänen der EU ermöglicht; hierdurch würden wiederum das Wachstumspotenzial und die Widerstandsfähigkeit der EU-Wirtschaft gestärkt.

Von größter Bedeutung sind eine erfolgreiche Bewältigung der gegenwärtigen Krise und der Erhalt der Fortschritte, die durch die jüngsten EU-Erweiterungen erreicht wurden. Wie in der Vergangenheit werden Fortschritte bei der Umsetzung der EU-Agenda Vorteile bringen, die weit über den wirtschaftlichen Bereich hinausgehen.