



IW-Analysen 144

Die mittel- und osteuropäischen Staaten in der EU

Entwicklung, Sachstand und Probleme

Berthold Busch

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft

IW-Analysen 144

Die mittel- und osteuropäischen Staaten in der EU

Entwicklung, Sachstand und Probleme

Berthold Busch

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15030-4 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45645-1 (E-Book|PDF)

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

© 2021 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-450

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Titelbild: [gettyimages/bgblue](https://www.gettyimages.com/)

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Vom Fall des Eisernen Vorhangs bis zur Osterweiterung	6
3 Finanzielle Aspekte	11
3.1 Vorbeitrittshilfen	11
3.2 Beziehungen zum EU-Haushalt	11
4 Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen	16
4.1 Außenhandel mit Waren	16
4.2 Dienstleistungshandel	24
4.3 Direktinvestitionen	26
4.4 Freizügigkeit	29
4.5 Einbindung in Lieferketten	34
5 Entwicklung von Kohäsion und Konvergenz	38
5.1 Kohäsion als Ziel der EU-Integration	38
5.2 Kohäsionspolitik und MOEL	43
6 Monetäre und wirtschaftliche Integration	45
6.1 MOEL und Euro	45
6.2 Marktwirtschaftliche Transformation	49
7 Politische Entwicklungen	55
7.1 Kooperations- und Kontrollverfahren für Bulgarien und Rumänien	55
7.2 Artikel-7-Verfahren	58
7.3 Rechtsstaatsmechanismus	60
7.4 Vertragsverletzungsverfahren	63
8 Beitrittsaspiranten	65
8.1 Staaten des Westbalkans	65
8.2 Schottland	69
9 Fazit und Ausblick	70
Literatur	74
Abstract	83
Autor	84

Zusammenfassung

In wirtschaftlicher Hinsicht war die Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) erfolgreich. Diese Staaten konnten sich durchweg in den gemeinsamen Binnenmarkt integrieren. Die wirtschaftliche Entwicklung deutet auf Konvergenz und Kohäsion. Dazu haben auch umfangreiche finanzielle Mittel aus dem EU-Haushalt beigetragen. Im politischen Bereich fällt die Bilanz weniger positiv aus. In einigen Ländern ist eine Tendenz zur Renationalisierung festzustellen. Konflikte mit der EU in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Unabhängigkeit der Justiz haben sich in den letzten Jahren verschärft. Versuche von EU-Kommission und Europäischem Parlament, dem mit neuen Verfahren und mit vorhandenen Instrumenten entgegenzutreten, haben sich bislang als wenig erfolgreich erwiesen. Die politischen Konflikte haben zuletzt die Einigung auf den mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 erschwert. Die Lehren, die daraus zu ziehen sind, sollten bei künftigen Erweiterungen beachtet werden.

1 Einleitung

Die in siebenjährigen Abständen stattfindenden Verhandlungen über die mehrjährige Finanzausstattung der EU waren jedes Mal schwierig, dauerten lange und kamen mit mühsamen Kompromissen zu einem Ergebnis. Das gilt auch für die Verhandlungen der EU-Staaten über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027. Sie wurden durch die Auseinandersetzungen über eine Konditionalität der Mittelvergabe zusätzlich verkompliziert. Vor allem Polen und Ungarn wehrten sich dagegen, die Auszahlung von EU-Geldern an Rechtsstaatlichkeit und demokratische Werte zu knüpfen, wofür sich besonders das Europäische Parlament (EP) und die Europäische Kommission eingesetzt hatten. Schließlich war ein Kompromiss möglich; um die konkrete Ausgestaltung wurde aber erbittert gestritten (Becker, 2020, 265 f.) – vor und nach der Tagung des Europäischen Rates im Juli 2020, bei der die grundsätzliche Einigung auf den MFR und das Programm Next Generation EU (NGEU) mit dem Aufbau- und Resilienzplan erzielt wurde.

Gegen Polen und Ungarn wurde zudem jeweils ein Verfahren zur Suspendierung von Rechten der Mitgliedschaft eröffnet. Nach Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) kann im Fall einer eindeutigen, schwerwiegenden Verletzung der Grundsätze der EU wie Menschenwürde, Freiheit und Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit sowie Wahrung der Menschenrechte (Bieber et al., 2021, 85) ein Verfahren eingeleitet werden, das bis zum Entzug von Stimmrechten führen kann. Polen und Ungarn sind ferner Gegenstand verschiedener Vertragsverletzungsverfahren, mit denen die Kommission dagegen vorgeht, dass ihrer Auffassung nach in beiden Ländern gegen demokratische Grundwerte der Union und das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verstoßen wird. Bulgarien und Rumänien unterliegen schließlich immer noch einem Kooperations- und Überwachungsverfahren, das mit dem Beitritt beider Staaten zur EU im Jahr 2007 eingeführt worden war, weil vielfach bezweifelt wurde, dass beide Länder bereits vollständig beitriffsreif waren.

Das zeigt, dass manche Erwartungen und Hoffnungen, die mit den beiden Erweiterungen der EU um insgesamt zehn mittel- und osteuropäische Länder (MOEL) 2004 und 2007 verbunden waren, nicht, nicht mehr oder noch nicht erfüllt sind.

Zudem sind inzwischen gut 30 Jahre seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der Transformation der vormaligen Ostblockstaaten zu marktwirtschaftlichen Demokratien vergangen – und über 15 Jahre, seitdem die erste große Gruppe der MOEL der EU beiträt.

Das ist Anlass genug, im Folgenden der Entwicklung dieser Länder in der EU besonders aus wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht nachzugehen, wobei auch die bereits erwähnten politischen und institutionellen Auseinandersetzungen und Probleme mitbehandelt werden. Schließlich folgt noch ein Blick auf eine mögliche Erweiterung der EU um die Staaten des Westbalkans, die durch die Sezessionsbestrebungen Schottlands mit danach angestrebtem Beitritt zur EU neuen Schwung bekommen könnte (Lippert, 2021).

2 Vom Fall des Eisernen Vorhangs bis zur Osterweiterung

Die Präambel des 1957 unterzeichneten Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zwischen den sechs Gründungsstaaten lud die anderen Völker Europas ein, sich an der europäischen Integration zu beteiligen. Die Frage einer Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Länder in der Europäischen Gemeinschaft (EG) wurde aber erst relevant, nachdem 1989 der Eisernen Vorhang gefallen war und sich Anfang der 1990er Jahre die Sowjetunion auflöste. Die damalige Europäische Gemeinschaft war anfangs zögerlich, mittel- und osteuropäische Länder aufzunehmen. Sie hatte die erklärten Beitrittsziele einiger MOEL lediglich zur Kenntnis genommen, und es war umstritten, wie der Beitrittswunsch von Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei in den mit diesen Ländern verhandelten Europaabkommen verankert werden sollte. Die Beitrittsabsicht wurde lediglich in die Präambel der Verträge aufgenommen (Busch/Fröhlich, 1993, 64).

Die als Europaabkommen bezeichneten Assoziationsabkommen wurden zwischen Dezember 1991 und Juni 1996 zwischen der EU und den Staaten Mittel- und Osteuropas abgeschlossen (Weidenfeld/Wessels, 2006, 417). Sie

bezogen sich auf die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes und umfassenden Bestimmungen über die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit einschließlich institutioneller Aspekte und dienten so der Vorbereitung auf eine spätere Mitgliedschaft. So wurden Rechtsvorschriften angeglichen und die nationalen Wettbewerbsregeln an die der EU angepasst (Busch/Fröhlich, 1993, 56 ff.).

Von großer Bedeutung für die MOEL war die Schaffung von Freihandel für den Warenverkehr in einer Übergangsperiode von zehn Jahren. Dabei wurde asymmetrisch vorgegangen. Für die meisten Industriegüter wurden die Einfuhrzölle der EU mit dem Inkrafttreten der Abkommen aufgehoben; eine verzögerte Importliberalisierung erfolgte allerdings für einige sensible Produkte wie Textilien, Kohle und Stahl. Die MOEL bauten Zölle und mengenmäßige Handelsbeschränkungen langsamer ab als die EU-Staaten. Ausgenommen von der Warenverkehrsfreiheit waren landwirtschaftliche Erzeugnisse (Busch/Fröhlich, 1993, 56 f.).

Eine klare Beitrittsbotschaft an die MOEL durch die EU ging erst im Juni 1993 vom Gipfeltreffen in Kopenhagen aus (Europäischer Rat Kopenhagen, 1993). Hier wurden drei Kriterien für einen Beitritt zur EU formuliert, die im Prinzip heute noch gelten. Danach kann ein Beitritt erfolgen, wenn ein Land in der Lage ist, den mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen (Acquis communautaire, also gemeinschaftlicher Besitzstand/gemeinschaftliches Regelwerk) sowie die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen.

Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat erstens die „institutionelle Stabilität als Garantie“ für eine „demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben“. Erforderlich ist zweitens eine „funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“. Dritte Voraussetzung ist, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.

Als weiteres Kriterium wurde vom Europäischen Rat in Kopenhagen darauf verwiesen, dass bei der Aufnahme neuer Mitglieder „die Stoßkraft der europäischen Integration“ erhalten bleiben muss. Dies kann so interpretiert werden, dass sich die EU durch die Erweiterung nicht überheben darf. Daraus lässt sich zum einen der Schluss ziehen, dass eine territoriale Überdehnung der EU vermieden werden soll, und zum anderen kann daraus abgeleitet werden, dass die EU ihre Institutionen und Entscheidungsprozesse infolge der Vergrößerung der Mitgliederzahl gegebenenfalls anpassen muss. Der Europäische Rat hat im Dezember 2006 diese Voraussetzung konkretisiert und erklärt, bei fortschreitender Erweiterung könne die europäische Integration nur erfolgreich sein, wenn die Institutionen der EU weiterhin effizient funktionieren und die Politik der EU auf nachhaltige Weise fortentwickelt und finanziert wird (Herrfeld, 2019, 420).

Ende März 1998 wurde der Beitrittsprozess offiziell eröffnet. Die Verhandlungen über einen Beitritt begannen mit fünf Staaten: Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und der Slowakei starteten die Beitrittsverhandlungen im Februar 2000 – auch vor dem Hintergrund des Kosovo-Kriegs im Jahr zuvor (Lippert, 2020a, 129). Zudem wurde den Staaten des westlichen Balkans eine Beitrittsperspektive eröffnet. So betonte der Europäische Rat von Feira im Juni 2000: „Alle betroffenen Länder sind potenzielle Bewerber für den Beitritt zur EU“ (Europäischer Rat Feira, 2000, Ziff. 67).

In den Beitrittsverhandlungen wurde der rechtliche Besitzstand der EU, der sogenannte *Acquis communautaire*, im Rahmen von 31 Kapiteln abgearbeitet. Nach Zählweise der Kommission umfasste dieses Regelwerk damals etwa 14.500 Rechtsakte und 97.000 Seiten im Amtsblatt der EU (Busch, 2004a). Die Kapitel reichten von den vier Binnenmarktfreiheiten und der Zollunion über verschiedene Politikbereiche wie die Agrar-, Energie-, Regional-, Unternehmens-, Wettbewerbs- und Verkehrspolitik bis zu institutionellen Fragen einschließlich Statistik, EU-Finanzierung sowie Außenbeziehungen. Die EU setzte bei der sogenannten Osterweiterung, wie bei allen vorherigen Erweiterungen, auf ein sogenanntes *Level Playing Field* (Böttcher/Deuber, 2009, 3), das später auch beim Handels- und Kooperationsabkommen mit dem Vereinigten Königreich (Brexit) eine herausragende Rolle gespielt hat.

Die Visegrad-Länder

Neben dem Streben der MOEL nach einer Annäherung an die wirtschaftlichen und politischen Institutionen Westeuropas kam es zu Formen der regionalen Kooperation. Am bekanntesten ist die sogenannte Visegrad-Gruppe, die am 15. Februar 1991 von Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei zum Zweck der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit gegründet wurde (Mickel/Bergmann, 2005, 782). Ein Ziel war, auf den Beitritt zur EU und zur NATO gemeinsam hinzuarbeiten. Aus politischer Sicht scheint dabei der Beitritt zur NATO sogar der wichtigere Schritt gewesen zu sein (Dauderstedt, 1998, 155). 1993 erhöhte sich die Anzahl der Mitglieder nach der Teilung der Tschechoslowakei in die Slowakei und Tschechien auf vier Mitgliedstaaten.

Am 22. Dezember 1992 schlossen zunächst Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei ein Abkommen über eine mitteleuropäische Freihandelszone (Central European Free Trade Agreement – CEFTA; Inotai, 1994, 21). Damit sollte den negativen wirtschaftlichen Folgen des Zusammenbruchs des alten Handelssystems RGW (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe) begegnet werden. Nach dem Ende des RGW galt zwischen den die Freihandelszone gründenden Staaten das Meistbegünstigungsprinzip, das weniger vorteilhaft war als die mit den Assoziierungsabkommen der EU geschaffenen Handelsbedingungen für den Außenhandel (Inotai, 1994, 21). Aufgrund von Handelsumlenkungseffekten wäre ohne CEFTA eine Tendenz zur regionalen Desintegration im Handel entstanden.

In jüngerer Zeit haben die Visegrad-Staaten mit einem gemeinsamen Reformplan für die EU einen politischen Vorstoß unternommen. Dazu gehört unter anderem „die Stärkung der Nationalstaaten im Entscheidungsprozess der EU“ (FAZ, 2017). Auch im Fall russischer Geheimdienstaktivitäten in Tschechien haben die Visegrad-Staaten gemeinsam reagiert (Euractiv, 2021a).

Acht MOEL (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn) traten der EU zum 1. April 2004 bei; außerdem Malta und Zypern, die hier nicht weiter berücksichtigt werden. Am 1. Januar 2007 folgten Bulgarien und Rumänien, trotz erheblicher Zweifel an deren Beitrittsreife (vgl. dazu Kapitel 7.1).

2013 wurde Kroatien als 28. Mitgliedstaat in die EU aufgenommen; das Land wird im Folgenden ausgeklammert. Damit ist die Erweiterung der EU zu einem vorläufigen Abschluss gekommen. Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs zum 31. Januar 2020 ist die Anzahl der Mitgliedstaaten auf 27 gesunken.

Wie es mit einer Erweiterung um Staaten des westlichen Balkans weitergehen könnte, ist derzeit völlig offen. Es gibt in einigen Mitgliedstaaten erhebliche Vorbehalte dagegen, etwa in Dänemark, Frankreich und den Niederlanden, die sich im Herbst 2019 gegen den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien aussprachen (Lippert, 2020b, 439). Frankreich forderte überdies eine Überarbeitung der Erweiterungsstrategie, bei der unter anderem die Mitgliedstaaten stärker eingebunden wären und eine Teilintegration vor dem Beitritt in die Kohäsionspolitik erfolgen könnte (Lippert, 2020b, 441).

Der Osterweiterung war 1995 die sogenannte Norderweiterung um Finnland, Österreich und Schweden vorausgegangen. Die damit verbundene geostrategische Neuordnung im Norden Europas veranlasste die drei baltischen Staaten, ihrerseits einen Aufnahmeantrag an die EU zu richten (Kasekamp, 2013, 281). Hinzu kam, dass Finnland und Schweden in den 1990er Jahren zu wichtigen Handelspartnern von Estland, Lettland und Litauen geworden waren, sodass auch ökonomische Gründe für einen EU-Beitritt sprachen. Während sich Finnland und Schweden für eine Mitgliedschaft der baltischen Republiken starkmachten, setzte sich Österreich für die Aufnahme mitteleuropäischer Staaten ein.

In den Beitrittsverträgen mit den MOEL wurden fast 300 Übergangsregeln vereinbart, die sich mehrheitlich auf Forderungen der Kandidatenländer bezogen, zum Beispiel für die Landwirtschaft, den Binnenmarkt und Wettbewerb, die Umwelt und Steuern sowie den Verkehr (Lippert, 2020a, 129). So wurde auf Betreiben der beitretenden MOEL der freie Kapitalverkehr beschränkt. Ungarn setzte eine Übergangszeit von zehn Jahren durch, weil die erheblichen Preisunterschiede eine sofortige Liberalisierung des Kaufs und Verkaufs von landwirtschaftlichen Flächen nicht zugelassen hätten (Inotai, 2014, 329). Allerdings bestanden manche alten Mitgliedstaaten auf wichtige – temporäre – Ausnahmen von den Binnenmarktregeln; am bedeutsamsten war wohl die Beschränkung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer für maximal sieben Jahre, von der unter anderem Deutschland, aber auch Österreich Gebrauch machten.

3 **Finanzielle Aspekte**

3.1 **Vorbeitrittshilfen**

Um die vielfältigen Anpassungserfordernisse umsetzen zu können, wurden die MOEL schon vor ihrem Beitritt zur EU finanziell unterstützt. Neben dem PHARE-Programm (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy), das Mittel für die Finanzierung von Investitionen im Zusammenhang mit der Übernahme des Acquis communautaire und der Institutionenbildung im Bereich von Justiz und Verwaltung zur Verfügung stellte, gab es ein Instrument für die Anpassung der Landwirtschaft (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development – SAPARD) und eins für die regionale Entwicklung (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – ISPA). Für diese Hilfsprogramme wurden von 1990 bis 2004 rund 30 Milliarden Euro von der EU bereitgestellt (Lippert, 2006, 126). Im Rahmen der Pre-Accession-Strategie (deutsch: Vorbeitritt) flossen in den Jahren 2000 bis 2003 5,9 Milliarden Euro. Mittel aus diesem Programm wurden noch Jahre nach dem erfolgten Beitritt an die MOEL ausgezahlt.

3.2 **Beziehungen zum EU-Haushalt**

In der EU-15 war man besorgt über die finanziellen Implikationen der Erweiterung. Daher hatte die EU bereits beim Gipfel in Berlin im Jahr 1999 mit der Agenda 2000 die Finanzierungseckwerte für die Jahre 2000 bis 2006 beschlossen, mit denen eine schrittweise Eingliederung der neuen Mitgliedstaaten in die Ausgabenbereiche der EU beabsichtigt war (Busch, 1999; Lippert, 2020a, 129). Die dort angesetzten Mittel wurden jedoch von den Beitrittskandidaten als unzureichend angesehen, es kam zu Nachbesserungen. Umstritten waren besonders die Direktzahlungen für die Landwirte (Lippert, 2020a, 129), die hektarabhängig gestaltet wurden und für die MOEL niedriger ausfielen als für die alten Mitgliedstaaten. In den neuen Mitgliedstaaten wurden zunächst Beträge in Höhe von 25 Prozent des Niveaus der alten Mitgliedstaaten gezahlt; die Anteile stiegen jährlich um 5 oder 10 Prozentpunkte (Inotai, 2014, 333). Die EU argumentierte hier unter anderem mit dem niedrigeren Lebensstandard (und niedrigeren Preisen) in den MOEL. Eine Übertragung der Höhe der Direktzah-

lungen in den EU-15 auf die Beitrittsländer hätte das Einkommen der Landwirte deutlich über das dortige Durchschnittseinkommen steigen lassen. Außerdem sollte verhindert werden, dass die Agrarstrukturen in Mittel- und Osteuropa zementiert würden (SVR, 2003, Tz. 159). In der Kohäsionspolitik wurde dagegen keine Übergangslösung vereinbart. Die strukturpolitischen Maßnahmen wurden in voller Höhe übertragen (SVR, 2003, Tz. 160). Für die Agrarausgaben wurden für den Zeitraum 2004 bis 2006, dem Endjahr des damaligen MFR, Mittel in Höhe von 9,8 Milliarden Euro angesetzt, für die Strukturpolitik dagegen 21,8 Milliarden Euro. Einschließlich weiterer Politikbereiche wurde mit einem Betrag von insgesamt 41,9 Milliarden Euro in Form von Verpflichtungsermächtigungen geplant (SVR, 2003, Tz. 159 f.). Tatsächlich ausgabewirksam wurde in den drei betreffenden Jahren insgesamt allerdings nur ein Betrag von 28,5 Milliarden Euro.

Alle MOEL sind seit ihrem Beitritt Nettoempfänger gegenüber dem EU-Haushalt, das heißt, sie erhalten mehr Geld aus dem EU-Haushalt, als sie zur Finanzierung beitragen. Sie profitieren also von der innergemeinschaftlichen Umverteilung. Der Zugang zu den Finanzmitteln war für manche Länder wie Ungarn die wichtigste Priorität für die Mitgliedschaft in der EU (Inotai, 2014, 322). Legt man die offiziellen Zahlen der Europäischen Kommission zugrunde, machen die Nettoszahungen für einzelne Länder in einigen Jahren mehr als 4 Prozent und teilweise sogar mehr als 5 Prozent des jeweiligen Bruttonationaleinkommens aus: Bulgarien 5,3 Prozent (2015), Litauen 5,5 Prozent (2009) und Ungarn 5,1 Prozent (2013) sowie 5,6 Prozent (2014). Freilich schwanken diese Quoten sehr stark, sodass ein Durchschnitt über mehrere Jahre ein aussagefähigeres Bild abgibt.

Für diesen Durchschnitt werden in Orientierung an der siebenjährigen Laufzeit der MFR die Zeitabschnitte von 2004 bis 2006, 2007 bis 2013 sowie 2014 bis 2019 zugrunde gelegt. Für Bulgarien und Rumänien (Beitritt 2007) wurden die Zeiträume entsprechend angepasst (Tabelle 1). Größter Nettoempfänger in absoluten Zahlen ist Polen; das Land erhielt im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 10,5 Milliarden Euro (Saldo aus Rückflüssen nach Polen und polnischen Zahlungen an den EU-Haushalt). Polen bekam daher netto mehr Geld aus dem Brüsseler Haushalt als Ungarn (4,6 Milliarden Euro) und Rumänien (4,3 Milliarden Euro) zusammen. An vierter Stelle lag Tschechien mit 3,4 Milliarden Euro,

Salden der MOEL gegenüber dem EU-Haushalt

Tabelle 1

Rückflüsse minus Einzahlungen, in Prozent des Bruttonationaleinkommens

Land	2004–2006	2007–2013	2014–2019
Bulgarien	–	2,3	3,8
Estland	1,5	3,3	2,3
Lettland	1,7	3,1	2,9
Litauen	2,3	4,2	3,1
Polen	0,9	2,4	2,4
Rumänien	–	1,4	2,5
Slowakei	0,7	1,6	2,1
Slowenien	0,4	0,9	1,1
Tschechien	0,3	1,3	2,0
Ungarn	0,7	3,1	4,0

Quellen: Europäische Kommission, o. J.; eigene Berechnungen

gefolgt von der Slowakei mit 1,7 Milliarden Euro. Die gesamten Rückflüsse an Polen (ohne Saldierung mit polnischen Beiträgen an den EU-Haushalt) summierten sich in der betrachteten Periode im Durchschnitt auf 14,3 Milliarden Euro, das sind umgerechnet 3,3 Prozent des polnischen Bruttonationaleinkommens (BNE), 9,3 Milliarden Euro flossen allein in die Kohäsionspolitik. Ungarn erhielt im Durchschnitt der Betrachtungsperiode Rückflüsse in Höhe von 5,6 Milliarden Euro, das entsprach einer Größenordnung von 4,8 Prozent seines BNE. Der größte Teil mit 3,6 Milliarden Euro betraf ebenfalls die Kohäsionspolitik.

Der Blick auf die Struktur der Ausgaben in den MOEL zeigt, dass die Mittel vor allem in die Agrar- und Strukturpolitik fließen (traditionelle Ausgaben). Dies gilt in besonderem Maß für Polen, wo diese beiden Ausgabenpositionen zusammen 97,4 Prozent der Rückflüsse aus dem Brüsseler Budget auf sich vereinten, gerechnet als Durchschnitt über die Jahre von 2014 bis 2019. An zweiter Stelle folgte Rumänien mit 96,5 Prozent vor Tschechien mit 96 Prozent. Anders das Bild für Estland, Slowenien und Litauen, deren Rückflüsse für die nicht traditionellen Aufgaben im genannten Zeitraum durchschnittlich bei 17,8 Prozent, 14,4 Prozent und 11,2 Prozent lagen. In Estland waren dafür besonders Zahlungen für die Connecting-Europe-Fazilität im Energiebereich und Zuwendungen im Rahmen der Forschungsförderung verantwortlich. Auch im Fall von Slowenien wirkten sich Zahlungen aus der Beteiligung an

EU-Forschungsprogrammen aus. Litauen erhielt Gelder zur Unterstützung bei der Stilllegung von Atomkraftanlagen. Bulgarien und die Slowakei wurden zu diesem Zweck ebenfalls von der EU unterstützt.

Auch bei der Aufteilung zwischen den Fördergeldern für Agrar- und Strukturpolitik gibt es relevante Unterschiede. In sechs der zehn MOEL machen die Zahlungen aus den Strukturfonds mehr als 50 Prozent aller Rückflüsse aus dem EU-Haushalt aus. Am höchsten war dieser Anteil im betrachteten Zeitraum von 2014 bis 2019 in Tschechien mit 71 Prozent vor der Slowakei mit 66,6 Prozent und jeweils knapp 64 Prozent in Ungarn und Polen. Dagegen lag der Anteil der Rückflüsse für die Agrarpolitik in Bulgarien und in Rumänien gleichauf mit oder leicht über dem Anteil für die Kohäsionsausgaben.

Welche Mittel die MOEL aus dem neuen MFR (2021 bis 2027) erhalten, ergibt sich aus der indikativen Aufteilung der Kohäsionsmittel auf die Mitgliedstaaten (Tabelle 2), die aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF+), dem Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE), dem Kohäsionsfonds (KF) und dem Interreg-Programm (auch als Europäische Territoriale Zusammenarbeit bezeichnet) verteilt werden.

Kohäsionsmittel für die MOEL im MFR 2021 bis 2027

Tabelle 2

Indikative Aufteilung, in Milliarden Euro

Land	In Preisen von 2018	In jeweiligen Preisen
Polen	66,4	75,0
Rumänien	26,8	30,3
Ungarn	19,9	22,5
Tschechien	19,3	21,8
Slowakei	11,4	12,9
Bulgarien	9,0	10,2
Litauen	5,8	6,5
Lettland	4,1	4,6
Estland	3,0	3,3
Slowenien	2,9	3,3
Insgesamt	168,6	190,4

Angaben gerundet; EFRE, ESF, KF und Interreg-Programm für die EU insgesamt: 330,2 Milliarden Euro (in Preisen von 2018) und 372,6 Milliarden Euro (in jeweiligen Preisen).

Quelle: Spannagel/Hungerland, 2020

Nicht rückzahlbare ARF-Mittel für die MOEL

Tabelle 3

in Milliarden Euro über die Laufzeit der ARF (bis 31. Dezember 2023)
und in Prozent des BNE im Jahr 2020

Land	In Milliarden Euro und jeweiligen Preisen	Anteil am BNE
Polen	23,9	4,8
Rumänien	14,2	6,7
Ungarn	7,2	5,5
Tschechien	7,1	3,7
Bulgarien	6,3	10,6
Slowakei	6,3	7,2
Litauen	2,2	4,7
Lettland	2,0	6,9
Slowenien	1,8	4,0
Estland	1,0	3,8
Insgesamt	71,9	-

Angaben gerundet; Mittelbindung bis Ende 2023; Auszahlung bis Ende 2026;

ARF: Aufbau- und Resilienzfähigkeit.

Quelle: Europäisches Parlament/Rat der EU, 2021

Zusätzlich fließen Finanzierungsmittel im Rahmen des NGEU-Programms. Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ARF) ist insgesamt mit 338 Milliarden Euro ausgestattet (in jeweiligen Preisen), die als nicht rückzahlbare Unterstützung an die Mitgliedstaaten ausgezahlt werden. Davon erhalten die MOEL knapp 72 Milliarden Euro, das entspricht rund 21 Prozent der Summe der Zuschüsse (Tabelle 3). Der Kreditanteil beträgt bis zu 358,8 Milliarden Euro, die im Folgenden aber nicht berücksichtigt werden. Bulgarien profitiert diesen Zahlen zufolge am meisten von der Aufbau- und Resilienzfähigkeit. Auch bei den anderen MOEL werden deutlich höhere BNE-Relationen erreicht als für die EU-15-Staaten. Ein Zusammenhang mit dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf lässt sich nicht herstellen.

4 Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen

Der Binnenmarkt der EU kann als das Herzstück der europäischen Integration beschrieben und die Teilnahme daran als Gradmesser der Integration der MOEL angesehen werden. Der Binnenmarkt wird über den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital definiert. Es bietet sich daher an, für diese vier Säulen des Binnenmarktes zu untersuchen, wie sich die MOEL hier positioniert haben. Wegen möglicher Verzerrungen durch die Covid-19-Pandemie endet der Untersuchungszeitraum im Jahr 2019.

Ein Schwerpunkt der Analyse wird dabei auf die Entwicklung der Beziehungen mit den alten EU-Mitgliedstaaten (EU-15) gelegt, weil dies als ein Indikator dafür betrachtet werden kann, wie die neuen Mitgliedstaaten den Wettbewerb mit den alten Mitgliedstaaten aufgenommen haben oder, anders gewendet, den Marktkräften in der EU standhalten konnten. Zunächst wird auf die Entwicklung der Handelsverflechtungen eingegangen.

4.1 Außenhandel mit Waren

Die nominalen Exporte der MOEL in die EU-15 haben sich seit dem Jahr 1999 (dem Jahr, mit dem die europäische Statistikbehörde Eurostat diese Datenreihe beginnt) bis zum Jahr 2019 etwa versechsfacht (Tabelle 4). Die Ausfuhren in alle Länder wuchsen dagegen im selben Zeitraum um den Faktor 7,3 an, die Exporte in Länder außerhalb der EU sogar um den Faktor 8,9. Am stärksten war der Ausfuhranstieg in andere MOEL mit dem Faktor 11,3. Hier ist mit hin eine deutliche Orientierung der Exportströme in andere MOEL als auch in Drittländer festzustellen. Demzufolge nahm der Anteil der Exporte in die alten Mitgliedstaaten der EU-15 (zumindest im Aggregat) ab. 1999 lag dieser Anteil noch bei 68,7 Prozent, bis 2019 war ein Rückgang um 11 Prozentpunkte auf 57,7 Prozent zu verzeichnen.

Besonders stark war der Rückgang bei den baltischen Staaten. Lettland reduzierte seinen Anteil von 62,5 Prozent im Jahr 1999 auf 33,6 Prozent im Jahr 2019. Estland lieferte im Jahr 1999 noch 72,5 Prozent seiner Ausfuhren in die

EU-15. 2019 lag dieser Anteil nur noch bei der Hälfte seiner Exporte. In einzelnen Jahren wurde diese Quote sogar noch unterschritten. Litauen verringerte seinen Anteil von gut der Hälfte auf zuletzt ein Drittel. Größere Rückgänge verzeichneten auch Ungarn und Slowenien mit jeweils rund 19 Prozentpunkten. Dagegen sanken die Exportanteile von Polen und der Slowakei, die in die EU-15 gingen, nur um 8 Prozentpunkte und um gut 5 Prozentpunkte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Slowakei unter den vier mitteleuropäischen Ländern von einem vergleichsweise niedrigen Anteilsniveau aus startete: 1999 gingen 59,5 Prozent seiner gesamten Ausfuhren in die EU-15.

Entwicklung der MOEL-Exporte nach Destinationen in Milliarden Euro

Tabelle 4

	EU-15	MOEL	Intra-EU	Extra-EU	Welt
1999	75,5	14,5	91,2	18,7	109,9
2000	97,9	19,4	118,8	25,8	144,6
2002	120,9	24,3	147,3	32,0	179,2
2004	155,8	36,3	195,2	43,1	238,3
2006	202,7	61,2	268,3	68,8	337,1
2008	253,0	89,1	347,3	94,1	441,4
2010	260,8	88,2	353,1	96,1	449,1
2012	297,5	113,3	416,3	131,1	547,3
2014	331,8	121,8	459,1	135,7	594,9
2016	377,1	132,4	515,8	133,8	649,6
2018	447,8	157,0	613,6	155,3	768,9
2019	463,2	164,4	637,2	166,1	803,3

Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

Da die Entwicklung der Ausfuhranteile nicht kontinuierlich erfolgte, wurde ein einfacher linearer Trend aus dem zeitlichen Verlauf der Ausfuhranteile berechnet (Tabelle 5). Aus dem (negativen) Steigungsmaß lässt sich ablesen, wie stark in den zehn Ländern der Rückgang ausgefallen ist. Gemessen am (negativen) Steigungsmaß einer linearen Trendgerade war der Rückgang des Anteils der Exporte, der in die EU-15 ging, in Lettland am stärksten, gefolgt von Estland und Ungarn. Am schwächsten war der Rückgang – so gemessen – in der Slowakei, in Bulgarien und in Tschechien.

Entwicklung der MOEL-Exporte in die EU-15

Tabelle 5

Steigungsmaße der Trendgeraden für die Entwicklung der Anteile der Exporte in die EU-15 von 1999 bis 2019

Land	Exporte
Lettland	-1,87
Estland	-1,14
Ungarn	-1,08
Litauen	-1,06
Slowenien	-0,72
Rumänien	-0,51
Polen	-0,48
Slowakei	-0,43
Bulgarien	-0,42
Tschechien	-0,39

Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

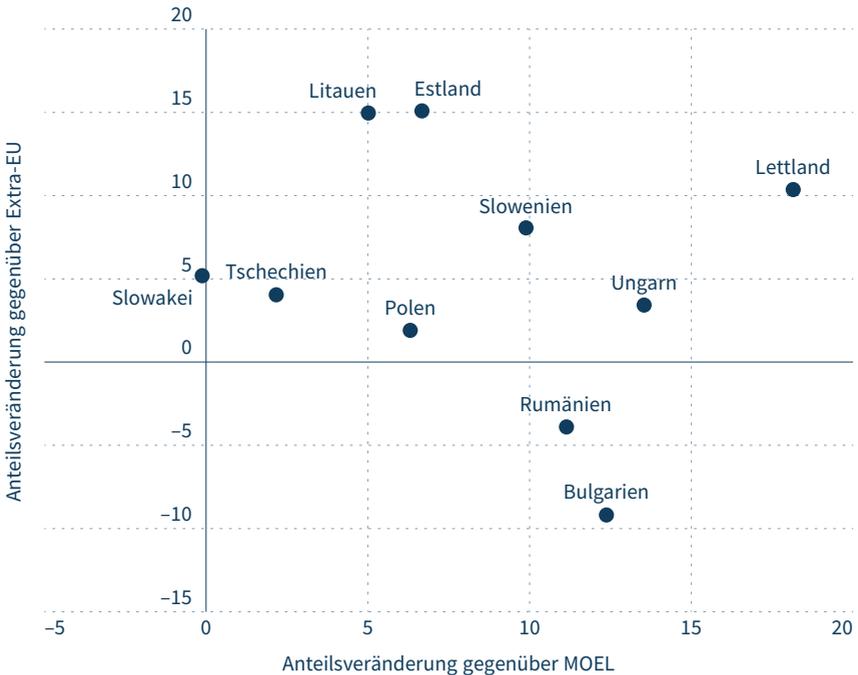
Abnehmende Exportanteile in die EU-15 gingen einher mit einer zunehmenden Bedeutung von Absatzmärkten in Drittländern. So haben die baltischen Staaten ihre Ausfuhren nach Russland im Untersuchungszeitraum deutlich ausgeweitet. Litauen hat seinen Ausfuhranteil nach Russland von 5,8 Prozent im Jahr 1999 auf 14 Prozent im Jahr 2019 gesteigert, Lettland von 6,6 Prozent auf 14,1 Prozent im selben Zeitraum. Die politischen Spannungen mit dem östlichen Nachbarn waren für die Außenhandelsbeziehungen beider Länder also nicht maßgeblich – zumindest nicht bis 2019. In Estland verlief die Entwicklung etwas anders: Der Anteil der Exporte, der nach Russland ging, stieg von 3,4 Prozent (1999) auf 12,1 Prozent (2012), fiel danach aber wieder auf 6 Prozent. Für die übrigen MOEL fand diese Orientierung des Außenhandels auf Russland nicht statt.

Für die meisten MOEL hat China als Exportdestination leicht an Bedeutung gewonnen; die Exportanteile sind von einem sehr niedrigen Niveau gestiegen, verharren aber nach wie vor im niedrigen einstelligen Bereich. Am stärksten hat sich der Anteil der bulgarischen Chinaexporte verändert: von 0,2 Prozent (1999) auf 2,8 Prozent (2019).

Die rückläufigen Anteile bei den Ausfuhren in die EU-15 gingen bei allen Ländern mit Ausnahme der Slowakei mit einer steigenden Bedeutung des Exports

Veränderung der MOEL-Exportanteile nach Destinationen von 1999 bis 2019, in Prozentpunkten

Abbildung 1



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/xg2F6wN7diWBqcm>
Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

in andere MOEL einher. Lettland (+18,2 Prozentpunkte), Ungarn (+13,5) und Bulgarien (+12,4) konnten hier zweistellige Anteilszuwächse verzeichnen. Lettland erhöhte gleichzeitig seinen Exportanteil, der in Länder außerhalb der EU ging, um 10,4 Prozentpunkte, Estland und Litauen legten hier sogar um jeweils rund 15 Prozentpunkte zu (Abbildung 1).

Bulgarien und Rumänien starteten mit 4,9 und 7 Prozent im Jahr 1999 von einem niedrigen Niveau. Die Slowakei lieferte im selben Jahr schon fast 30 Prozent ihrer gesamten Ausfuhren in diesen Länderkreis, bei Litauen waren es 20,5 Prozent und im Fall von Tschechien 18,1 Prozent.

Entwicklung der MOEL-Importe nach Herkunft in Milliarden Euro

Tabelle 6

	EU-15	MOEL	Intra-EU	Extra-EU	Welt
1999	88,1	14,1	102,8	38,6	141,4
2000	107,1	18,6	126,4	56,0	182,4
2002	125,2	23,2	149,4	65,7	215,1
2004	166,5	35,9	203,8	71,8	275,6
2006	221,2	57,7	280,5	103,7	384,2
2008	279,1	84,7	366,3	147,0	513,3
2010	249,3	82,6	334,4	136,8	471,2
2012	286,1	104,1	393,4	163,1	556,7
2014	313,9	113,0	430,5	157,9	588,4
2016	349,6	126,6	480,3	153,9	634,3
2018	414,1	151,1	570,9	208,9	779,8
2019	424,3	157,8	587,7	221,6	809,3

Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

Die Importe der MOEL aus dem Kreis der EU-15-Staaten stiegen im betrachteten Zeitraum um den Faktor 4,8, die Einfuhren insgesamt dagegen um den Faktor 5,7. Letztere wuchsen damit etwa genauso stark wie die Einfuhren aus den Ländern außerhalb der EU und aus der EU insgesamt (Tabelle 6). Wie bei den Ausfuhren legten auch die Einfuhren aus anderen MOEL am stärksten zu, und zwar um den Faktor 11,1. Hier ist anders als bei den Exporten eine weniger deutliche Drittlandsorientierung festzustellen. Gleichwohl ist es zu einer Anteilsverminderung der Einfuhren aus dem Kreis der EU-15 gekommen. Wenn man den Zeitraum seit 1999 betrachtet, war der Rückgang mit 9,9 Prozentpunkten von 62,3 Prozent auf 52,4 Prozent leicht geringer als bei den Ausfuhren. Die Entwicklung für die einzelnen Länder ist ebenfalls sehr unterschiedlich verlaufen. Den stärksten Rückgang verzeichnete Slowenien mit 21,2 Prozentpunkten, gefolgt von Lettland mit 15,5 Prozentpunkten und Estland mit 15,1 Prozentpunkten. Litauen (-4,8) und Bulgarien (-5,9) wiesen den geringsten Rückgang auf, gefolgt von der Slowakei mit -6,2 Prozentpunkten. Auch hier wurden die jeweiligen negativen Steigungsmaße eines linearen Trends berechnet (Tabelle 7).

Entwicklung der MOEL-Importe aus der EU-15

Tabelle 7

Steigungsmaße der Trendgeraden für die Entwicklung der Anteile der Importe aus der EU-15 von 1999 bis 2019

Land	Importe
Slowenien	-1,13
Lettland	-0,81
Estland	-0,53
Tschechien	-0,50
Slowakei	-0,37
Ungarn	-0,32
Bulgarien	-0,31
Polen	-0,28
Rumänien	-0,24
Litauen	-0,17

Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

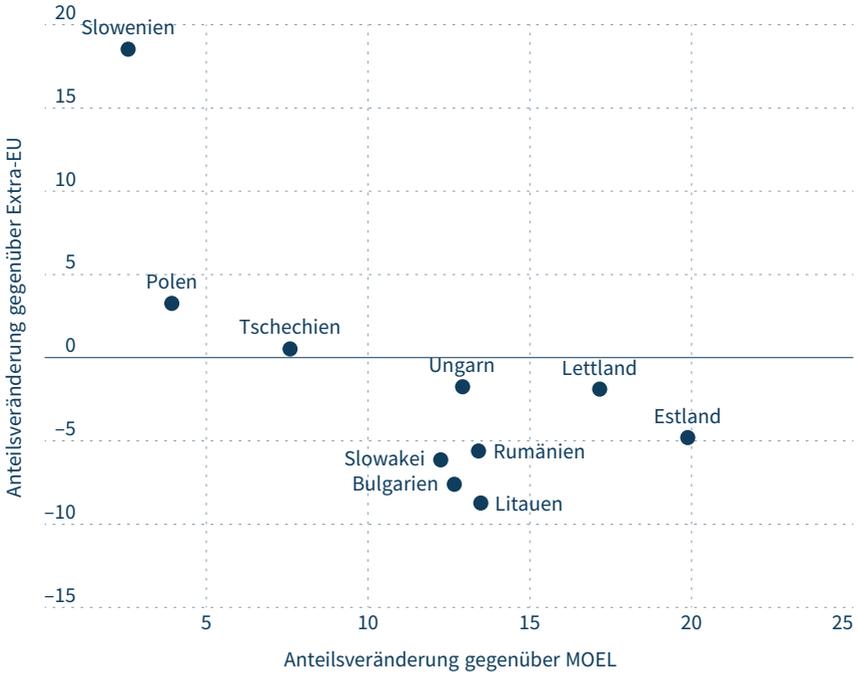
Die Betrachtung des zunehmenden Anteils der Importe aus Nicht-EU-15-Ländern zeigt ein etwas anderes Bild als bei den Exporten (Abbildung 2, Seite 22). Sieben der zehn MOEL verminderten ihren Anteil der Einfuhren aus Drittländern: Litauen um 8,7 Prozentpunkte, Bulgarien um 7,6 Prozentpunkte und die Slowakei um 6,1 Prozentpunkte. Slowenien fällt hier völlig aus diesem Muster: Es steigerte seinen Importanteil aus Drittländern um 18,5 Prozentpunkte; Polen leicht um 3,3 Prozentpunkte. Estland erhöhte den Anteil seiner Einfuhren aus dem Kreis der MOEL um fast 20 Prozentpunkte, Lettland um 17,1 Prozentpunkte und Rumänien um 13,4 Prozentpunkte.

Bei den Einfuhren der MOEL aus Drittländern hat China deutlich an Bedeutung gewonnen – auch das ist ein anderes Ergebnis als bei den Exporten. Der Anteil von Importen aus China macht in Tschechien 9,3 Prozent und in Polen 8,7 Prozent aller Einfuhren aus. In Ungarn sind es 7 Prozent. Der russische Markt verlor dagegen als Herkunftsland bei den MOEL-Einfuhren an Bedeutung, am stärksten in Bulgarien mit minus 9 Prozentpunkten, in Slowenien mit minus 7,9 Prozentpunkten und in Litauen mit minus 5,6 Prozentpunkten. In Polen, der Slowakei und in Estland stagnierte Russlands Anteil. Mit einem Anteil von 14,5 Prozent importierte Litauen unter den MOEL relativ gesehen am meisten aus Russland, gefolgt von Bulgarien mit 9,9 Prozent und Estland mit 8,6 Pro-

Veränderung der MOEL-Importanteile nach Herkunft

Abbildung 2

von 1999 bis 2019, in Prozentpunkten



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/qebtxYMNyYBjeC7>

Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

zent. Polen kam 2019 auf einen Anteil von 6 Prozent, hatte von 2010 bis 2014 allerdings zweistellige Anteile mit 13,9 Prozent in der Spitze im Jahr 2012. Über den gesamten Zeitraum ergibt sich damit für Polen für die Importanteile aus Russland ein Verlauf, der einem auf dem Kopf stehenden U ähnelt.

Saldiert man die Exporte und die Importe der MOEL, erhält man den Handelsbilanzsaldo. Während der Saldo gegenüber den EU-15-Staaten von 1999 bis 2008 stets im Minus war, kehrte sich das Vorzeichen ab dem Jahr 2009 um. Der Überschuss in der Handelsbilanz der MOEL gegenüber dem Aggregat der 15 alten Mitgliedstaaten stieg von 6,6 Milliarden Euro im Jahr 2009 auf 38,9 Milliarden Euro im Jahr 2019 ziemlich gleichförmig. Zu diesem Umschwung hat

Polen maßgeblich beigetragen, das 2008 noch ein Defizit im Handel mit der EU-15 in Höhe von 16,5 Milliarden Euro auswies, das sich 2014 erstmals in einen Überschuss kehrte, der bis 2019 auf 11,5 Milliarden Euro stieg. Tschechien hatte mit Ausnahme des Jahres 2000 stets einen Überschuss im Handel mit der EU-15. 2019 betrug er 24,2 Milliarden Euro, gegenüber 138,3 Millionen Euro im Jahr 1999. Auch Ungarn und die Slowakei erhöhten ihre Handelsbilanzüberschüsse deutlich. Die drei baltischen Staaten sowie Bulgarien und Rumänien waren dagegen in der Betrachtungsperiode durchgehend im Minus beim Außenhandel mit der EU-15.

Insgesamt zeigt sich aus dem Umschwung in der Handelsbilanz und dem Anstieg des Handelsbilanzsaldos der MOEL im Verhältnis zur EU-15 eine erfolgreiche Integration in den Europäischen Binnenmarkt, in dem die in den 2000er Jahren beigetretenen Länder ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern konnten. Außerdem dürfte sich ein Teil des Umschwungs damit erklären lassen, dass die MOEL für EU-15-Staaten als verlängerte Werkbank dienen (vgl. Kapitel 4.5). Wenn die MOEL Vorleistungen aus der EU-15 importieren und nach deren Weiterverarbeitung wieder in die EU-15 exportieren, erhöht dies den Handelsbilanzsaldo.

Die tendenziell rückläufige Entwicklung der Export- und Importanteile mit der EU-15 war trotz der Integration in den Binnenmarkt zu erwarten, weil die Ökonomien der EU-15 langsamer wuchsen als die Drittländer oder die MOEL. Daher kann hieraus kein grundsätzlicher Widerspruch zur ökonomischen Theorie der Integration abgeleitet werden, wonach aufgrund der Mitgliedschaft in der EU zwischen den Integrationspartnern handelschaffende Effekte und gegenüber Drittländern handelsumlenkende Effekte zu erwarten gewesen wären. Es liegt zudem die Vermutung nahe, dass ein Teil dieser Effekte bereits vor der Mitgliedschaft eingetreten ist. Die Europaabkommen in Verbindung mit der Aussicht, der EU beitreten zu können, dürften dazu geführt haben, dass sich die Handelsbeziehungen zwischen den MOEL-Staaten und der EU-15 bereits in den 1990er Jahren intensiviert haben, parallel zu der damals stattfindenden Handelsliberalisierung im Rahmen der Assoziierungsabkommen (vgl. Kapitel 2). Daten der Handelsdatenbank der Vereinten Nationen (UN Comtrade, 2021) bestätigen diese Hypothese mit Ausnahme von Slowenien bei den Exporten und Estland bei den Importen. Bei einigen Ländern ist dieser Effekt nur schwach zu erkennen, wie etwa bei Polen.

4.2 Dienstleistungshandel

Neben dem freien Warenverkehr ist der freie Verkehr von Dienstleistungen konstitutionell für den Binnenmarkt der EU. Allerdings ist der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel im Allgemeinen stärkeren Hemmnissen ausgesetzt als der Warenhandel zwischen den Mitgliedstaaten. Versuche, den freien Dienstleistungsverkehr zu stärken, waren nicht besonders erfolgreich. Die von der Kommission im Jahr 2004 vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie sollte das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung auch im Dienstleistungsverkehr durchsetzen. Danach sollten Dienstleistungsanbieter, die in einem Mitgliedstaat zugelassen sind, auf der Basis der Rechtsvorschriften ihres Herkunftslands in allen anderen Mitgliedstaaten tätig werden können, ohne dass dort neue Anerkennungs- oder Zulassungsverfahren erforderlich würden. Dieses Herkunftslandprinzip ließ sich nicht durchsetzen, die Vorschläge der Kommission stießen auf vielfältige Widerstände. Die im Nachgang zu der gescheiterten Dienstleistungsrichtlinie im Jahr 2006 von Parlament und Rat beschlossene modifizierte Fassung konnte die Erwartungen an eine deutliche Vereinfachung bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen nicht erfüllen. Hinzu kommt, dass viele Dienstleistungen vorwiegend lokal erbracht werden und daher nicht gehandelt werden können. Auch das steht dem grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel im Weg.

Leider sind die statistischen Informationen zum grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr beschränkt. Ein zeitlicher Vergleich muss sich daher auf den Zeitraum ab 2010 beschränken. Für Rumänien und die Slowakei sind sogar erst seit 2013 Angaben verfügbar; die Entwicklung für Litauen ist verzerrt, da für die Jahre 2015 und 2016 viele Daten fehlen.

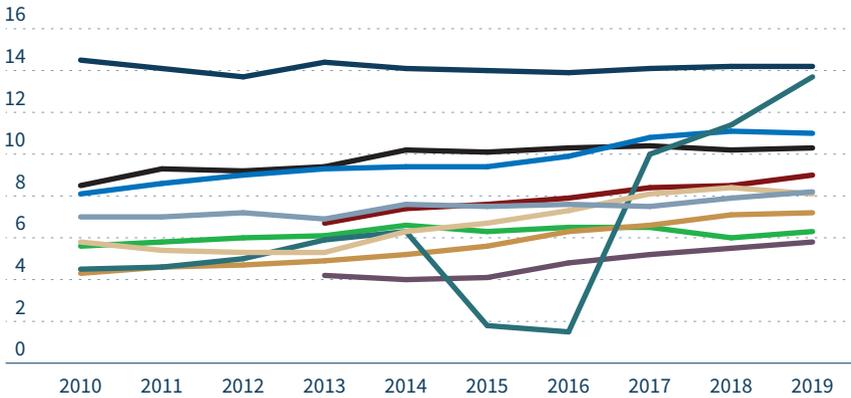
In Anbetracht der beschriebenen Besonderheiten des Dienstleistungshandels verwundert es nicht, dass die Integration der MOEL in den Binnenmarkt für Dienstleistungen geringer ausfällt als beim Warenhandel. 2019 erzielten die MOEL Einnahmen aus Dienstleistungslieferungen in die EU-15-Staaten im Wert von 116,5 Milliarden Euro; das waren bezogen auf das BIP der MOEL 8,1 Prozent. Die Ausgaben für Dienstleistungen aus den EU-15-Staaten beliefen sich dagegen auf 77,9 Milliarden Euro oder 5,4 Prozent ihres BIP. Die Gruppe der MOEL hatte damit einen Überschuss im Dienstleistungshandel mit den EU-15-Ländern. Zum Vergleich: Beim Warenhandel betrug der

Dienstleistungshandel der MOEL mit der EU-15 in Prozent des BIP

Abbildung 3

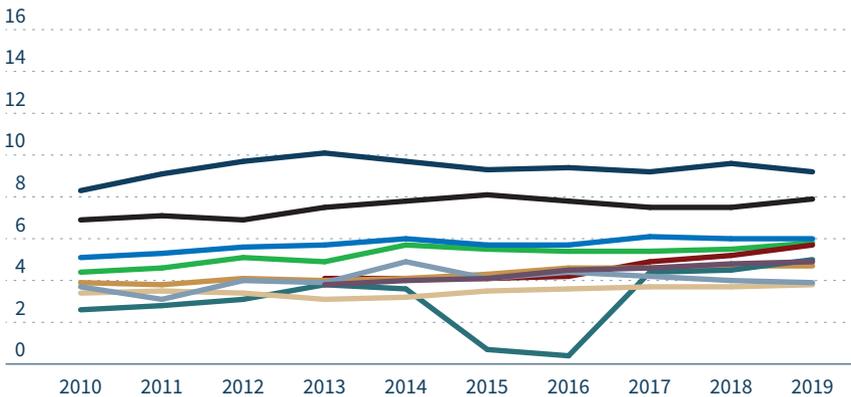
a) Einnahmen

— Bulgarien
 — Estland
 — Lettland
 — Litauen
 — Polen
— Rumänien
 — Slowakei
— Slowenien
— Tschechien
— Ungarn



b) Ausgaben

— Bulgarien
 — Estland
 — Lettland
 — Litauen
 — Polen
— Rumänien
 — Slowakei
— Slowenien
— Tschechien
— Ungarn



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/dR6FKJFG8EkzcFA>
 Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

EU-15-Anteil der Ausfuhren der MOEL am BIP 32,3 Prozent im Jahr 2019, bei den Einfuhren 29,5 Prozent.

Werden die einzelnen MOEL betrachtet, so zeigen sich deutliche Unterschiede. Estland konnte 2019 Einnahmen aus dem Dienstleistungshandel mit den alten Mitgliedstaaten in einer Größenordnung von 14,2 Prozent seines BIP erzielen (Abbildung 3a), gefolgt von Litauen mit 13,7 Prozent, Slowenien mit 11 Prozent und Ungarn mit 10,3 Prozent.

Im Dienstleistungsverkehr untereinander exportierten die MOEL 22,7 Milliarden Euro im Jahr 2019, das entsprach 1,6 Prozent des gemeinsamen BIP. Die Ausgaben für Dienstleistungsimporte untereinander beliefen sich auf 23,3 Milliarden Euro oder 1,5 Prozent des BIP. Fazit: Beim Dienstleistungshandel sind die MOEL deutlich geringer in den Binnenmarkt integriert als beim Warenhandel. Der Dienstleistungsaustausch mit der EU-15 ist intensiver als untereinander.

4.3 Direktinvestitionen

Direktinvestitionen, also die Beteiligung an Unternehmen mit einem Anteil von mehr als 10 Prozent, sind ein Teil des langfristigen Kapitalverkehrs. Direktinvestitionen werden in der Regel getätigt, um einen längerfristigen Einfluss auf ein (anteilig) erworbenes Unternehmen zu nehmen oder um ein Unternehmen im Ausland zu gründen. Direktinvestitionen stellen eine Substitution des Exports von Waren und Dienstleistungen dar und dienen unter anderem der Erschließung von Auslandsmärkten. Weitere Motive sind die Ausnutzung von Kostenvorteilen und die Sicherung von Rohstoffen (Kleinz, 1987, 403). Sie können daher auch als Indiz für die Attraktivität eines Landes als Investitionsstandort angesehen werden. Direktinvestitionen können allerdings auch der Umgehung von Handelshemmnissen dienen. Durch ausländische Direktinvestitionen werden direkte, stabile und längerfristige wirtschaftliche Beziehungen zwischen den beteiligten Ländern geschaffen, bei denen es auch zu einem Technologietransfer kommen kann (OECD, 2013, 76).

Infolge der Erweiterung der EU um die MOEL wurde vielfach erwartet, dass vor allem zwei Faktoren steigende Direktinvestitionen in den Beitrittsländern

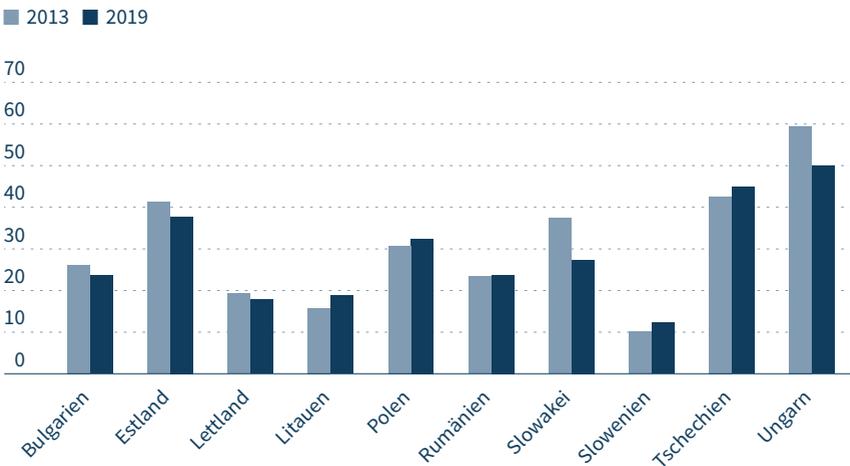
begünstigen dürften – Kostenvorteile durch niedrigere Löhne und die höhere Rechtssicherheit infolge der Übernahme des Acquis communautaire sowie der daraus erfolgenden Harmonisierung von Rechtsvorschriften. Es wurde damit gerechnet, dass der EU-Beitritt den neuen Mitgliedstaaten einen Vertrauenszuwachs bei internationalen Investoren bringen würde (Dauderstedt, 1998, 153).

Die statistische Quelle zu Direktinvestitionen bei Eurostat lässt einen längerfristigen Vergleich nicht zu. Von Eurostat werden Angaben zu Direktinvestitionsbeständen nach der sechsten Ausgabe des Balance of Payments Manual (BPM6) für die Jahre seit 2013 veröffentlicht. Angaben für frühere Jahre folgten einer älteren Methodik, sodass die Zeitreihen nach Angaben von Eurostat nicht mehr vergleichbar sind.

Der Bestand der Direktinvestitionen in den MOEL aus den EU-15-Staaten hat in den Jahren von 2013 bis 2019 von 342,9 Milliarden Euro auf 470,1 Milliarden Euro zugenommen. Größtes Zielland bei den Beständen war 2019 Polen mit 172,4 Milliarden Euro, vor Tschechien mit 100,6 Milliarden Euro und Ungarn

Direktinvestitionen aus EU-15-Staaten in den MOEL in Prozent des BIP des Ziellands

Abbildung 4



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/P6bGJAc3jAdAJB>
 Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

mit 73 Milliarden Euro. Hier besteht anscheinend ein Zusammenhang zur wirtschaftlichen Größe eines Landes. Abbildung 4 normiert daher die Eurobeträge auf das nationale BIP.

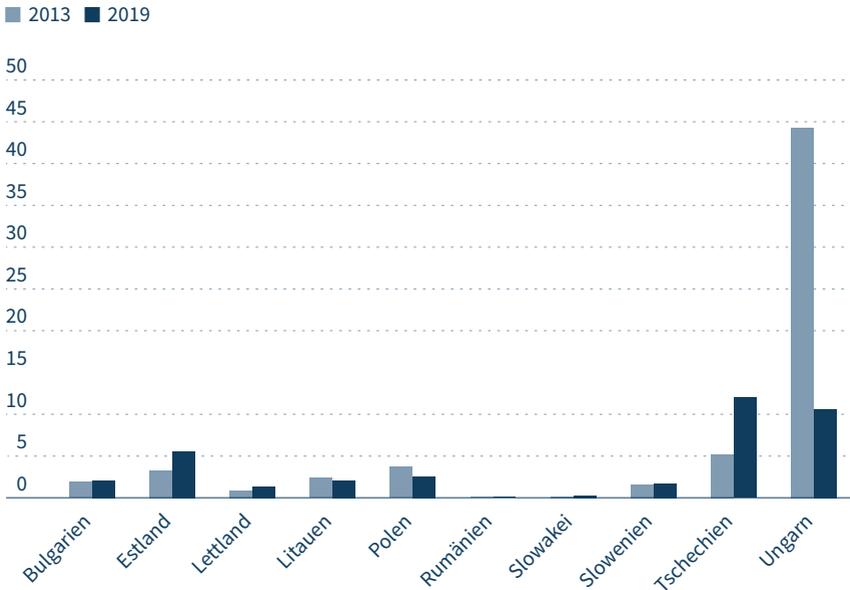
Für einzelne Länder lassen sich trotz der problematischen Datenlage längerfristige Tendenzaussagen treffen, wenn die Werte von 2012 (letzte Angaben aus der Statistik der Kapitalbilanz nach der alten Methodik) auf das Jahr 2013 keine deutlichen Sprünge aufweisen. So sind die deutschen Direktinvestitionsbestände in Polen, dem Land, in dem die meisten Direktinvestitionen getätigt wurden, von 2008 bis 2019 um den Faktor 2,4 und die des Vereinigten Königreichs in Polen um den Faktor 3,6 gestiegen. Auch in Tschechien hat Deutschland sein Engagement in diesem Zeitraum knapp verdoppelt, während das Vereinigte Königreich seine Direktinvestitionsbestände dort verdreifacht hat.

Dagegen war im selben Zeitraum der Wert der Direktinvestitionen aus den MOEL in den EU-15-Staaten über die gesamte Periode betrachtet rückläufig (Abbildung 5). 2013 betrug der Bestand noch 71,1 Milliarden Euro, es folgte ein Rückgang auf 48,4 Milliarden Euro im Jahr 2017. Danach war ein Wiederanstieg von 61,8 Milliarden Euro zu verzeichnen. Für Bulgarien, Estland, Lettland und Tschechien zeigt der Trend aber deutlich nach oben. Polen musste über den gesamten Zeitraum hinweg einen leichten Rückgang seiner Direktinvestitionsbestände in den EU-15-Ländern hinnehmen. Am höchsten ist der Direktinvestitionsanteil Tschechiens mit 12 Prozent gemessen am BIP des Landes.

Ein längerfristiger Vergleich wird ebenfalls durch den Wechsel der statistischen Systematik erschwert. Allerdings lassen sich auch hier einige Aussagen unter Einbeziehung des Zeitraums 2008 bis 2012 treffen. In diesem Zeitraum nahmen die Direktinvestitionsbestände der MOEL in den EU-15-Staaten von 16,2 Milliarden Euro auf 40,8 Milliarden Euro kontinuierlich zu. Allein Polen steigerte seine Investitionen in den alten Mitgliedstaaten von 7,4 auf 23,9 Milliarden Euro, gefolgt von Tschechien, das seine Auslandsinvestitionen in denselben Länderkreis von 4,4 Milliarden Euro auf 8 Milliarden Euro knapp verdoppelte. Beliebteste Destinationen waren im Jahr 2012 Luxemburg mit einem Bestand von 11,7 Milliarden Euro, die Niederlande mit 10,6 Milliarden Euro und Belgien mit 5,5 Milliarden Euro. Dies deutet auf Besonderheiten, wie die Tätig-

Direktinvestitionen der MOEL in den EU-15-Staaten in Prozent des BIP des Herkunftslands

Abbildung 5



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/tY7skRLHKgGDrpc>

Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

keit von Zweckgesellschaften (Special Purpose Entities; Eurostat, 2021b)¹ hin. Deutschland mit einem deutlich größeren wirtschaftlichen Gewicht konnte 2012 nur gerade einmal 2,6 Milliarden Euro an Direktinvestitionsbeständen aus den MOEL aufweisen. Davon stammten allein 2 Milliarden Euro aus Polen. Das Vereinigte Königreich war gemäß dieser Statistik mit einem Bestand von 4,8 Milliarden Euro aus den MOEL ebenfalls vergleichsweise unattraktiv.

4.4 Freizügigkeit

Ein weiteres Wesensmerkmal des Binnenmarktes der EU ist der freie Personenverkehr, auch als Freizügigkeit bezeichnet. Ursprünglich war die Freizügigkeit

¹ Zweckgesellschaften sind „in erster Linie [...] Finanzholdinggesellschaften in ausländischem Besitz, die vor allem grenzüberschreitende Finanztransaktionen tätigen, während sie in dem Mitgliedstaat, in dem sie ansässig sind, kaum oder gar nicht tätig sind“ (Eurostat, 2017).

der Menschen in der EU an eine wirtschaftliche Tätigkeit gebunden. So wurde bereits im Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 die Freizügigkeit für Arbeitnehmer vereinbart, die eine berufliche Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat aufnehmen wollen. Die Freizügigkeit für Selbstständige ergab sich aus der ebenfalls vertraglich garantierten Niederlassungsfreiheit. Diese wirtschaftlich bedingte Freizügigkeit wurde später zu einer allgemeinen Personenfreizügigkeit in der EU ausgeweitet, wobei der Europäische Gerichtshof (EuGH) eine wichtige Triebkraft war (Wollenschläger, 2007; Busch/Pimpertz, 2012, 16 ff.).

Nach dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten im Jahr 2004 hatte die EU eine Übergangsregelung vereinbart. Die alten Mitgliedstaaten behielten sich das Recht vor, die Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten für eine Dauer von bis zu sieben Jahren (2+3+2-Modell mit Abstufungen) einzuschränken. Deutschland und Österreich haben diese Übergangsregelung in Anspruch genommen. Das Vereinigte Königreich hat dagegen seinen Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten unmittelbar geöffnet, allerdings mussten sich die Arbeitnehmer aus den acht MOEL, die 2004 beigetreten waren, innerhalb von 30 Tagen bei einem Meldesystem anmelden (Bug, 2011). Auch Irland und Schweden haben ihre Arbeitsmärkte unmittelbar nach dem Beitritt geöffnet.

Legt man die Definition der Vereinten Nationen (UN) für Migranten zugrunde – eine Person, die ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort für mindestens ein Jahr wechselt, sodass das Zielland effektiv zum Land des gewöhnlichen Aufenthalts wird (Sturge, 2021, 5) –, ergibt sich folgendes Bild (UN, 2021).² Die Gesamtzahl der Personen in den EU-15-Ländern mit Herkunft aus den MOEL stieg in der ersten Hälfte der 2000er Jahre von 2,7 Millionen im Jahr 2000 auf fast 5 Millionen im Jahr 2005, ein Zuwachs von 84,2 Prozent (Tabelle 8). In der Vorperiode (2000 gegenüber 1995) betrug der Anstieg noch 28,6 Prozent. Bedeutsam ist allerdings, dass die Nettomigration in den fünf Jahren vor dem Beitritt zur EU „anscheinend sehr viel stärker war als hinterher“ (EZB, 2009, 103).

2 Da die Daten von Eurostat zur Migration lückenhaft sind, werden hier die statistischen Angaben der UN verwendet, die in Fünfjahresschritten veröffentlicht werden.

Migranten aus den MOEL in der EU-15 in 1.000 Personen

Tabelle 8

Land	2000	2005	2010	2015	2020
Bulgarien	121,1	307,2	466,2	530,5	838,7
Estland	32,1	46,9	55,5	85,8	97,4
Lettland	32,6	78,4	98,1	181,4	188,7
Litauen	42,4	135,9	260,2	274,0	359,5
Polen	1.101,8	1.973,4	2.776,0	3.157,4	3.864,1
Rumänien	578,9	1.499,3	2.694,4	2.741,2	3.257,7
Slowakei	61,3	107,7	129,7	187,7	225,8
Slowenien	53,1	56,2	59,1	67,9	84,7
Tschechien	505,8	532,0	551,4	575,0	735,3
Ungarn	167,9	230,4	284,7	370,8	484,2
Insgesamt	2.696,8	4.967,4	7.375,8	8.171,6	10.136,2

Werte gerundet.

Quellen: UN, 2021; eigene Berechnungen

Im Zeitraum 2005 bis 2010 kam es zu einem Anstieg von 48,5 Prozent. Insgesamt betrug die Anzahl der Migranten aus den MOEL in den EU-15-Ländern im Jahr 2020 gut 10 Millionen (Tabelle 8, letzte Spalte), verglichen mit 2,1 Millionen im Jahr 1995. Die größte Gruppe der Migranten aus den MOEL waren 2020 Polen mit 3,9 Millionen Personen, gefolgt von 3,3 Millionen Rumänen und 839.000 Bulgaren. Bezieht man diese Zahlen auf die Einwohner im jeweiligen Herkunftsland, ergibt sich für Rumänien ein Anteil von knapp 17 Prozent, für Bulgarien sind es 12 Prozent und für Polen etwa 10 Prozent. Auch Litauen erreicht mit 13 Prozent einen recht hohen Anteil. Der Anteil der Migranten in der EU ist negativ korreliert mit dem Pro-Kopf-Einkommen (PKE): je niedriger das PKE (gemessen in Kaufkraftparitäten), desto höher der Migrantenanteil. Korreliert man das PKE des Jahres 2004 mit den Migrationsanteilen des Jahres 2020, ergibt sich ein Korrelationskoeffizient von minus 0,79. Es sollte nicht übersehen werden, dass mit einer Migration in diesem Ausmaß auch ein erheblicher Braindrain verbunden ist, was das Wachstum in den Abwanderungsländern tendenziell bremst.

Unter den EU-15-Staaten hat der Anteil der Migranten aus den MOEL vor allem im Vereinigten Königreich deutlich zugenommen. Er stieg von 4,2 Prozent im

Jahr 2000 auf 18 Prozent aller in der EU-15 lebenden MOEL-Migranten im Jahr 2020. Da das Vereinigte Königreich die EU zum 31. Januar 2020 verlassen hat und bis Ende 2020 noch übergangsweise im Binnenmarkt verblieb, wird es hier noch mitbetrachtet. Im Jahr 2000 zählten die Briten 112.400 Migranten aus den MOEL, 2020 waren es 1,8 Millionen. Hier macht sich die frühzeitige Öffnung des britischen Arbeitsmarktes für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten bemerkbar. So stieg die Anzahl der Migranten aus Polen im Vereinigten Königreich zwischen 2000 und 2005 von 58.700 (gerundet) auf 328.000 um den Faktor 5,6. Für das Jahr 2020 wurden fast 836.000 Personen mit polnischer Herkunft genannt. Auch die Anzahl der Rumänen stieg dort bereits von 2000 bis 2005 um den Faktor 5,6 auf 41.700 Personen, die der Slowaken um den Faktor 6,2 und die der Letten um den Faktor 7,3. Die Zahl der Litauer im Vereinigten Königreich erhöhte sich sogar um mehr als den Faktor 12, und zwar von 4.200 auf 51.900. Polen machten im Jahr 2020 45,8 Prozent und Rumänen 21,6 Prozent aller Migranten aus MOEL im Vereinigten Königreich aus.

Ein weiterer Indikator für die Freizügigkeit speziell von Arbeitnehmern sind die Überweisungen, die diese in ihre Heimatländer vornehmen („Remittances“) und die in erster Linie der Unterstützung von Familienangehörigen dienen. Im Rahmen der Zahlungsbilanzstatistik werden dazu hauptsächlich zwei Positionen herangezogen: Erwerbseinkommen, die Unternehmen im Sitzland an Beschäftigte mit einem abweichenden Wohnsitzland zahlen, sowie sonstige Heimatüberweisungen von Arbeitnehmern (Gaiya, 2020).

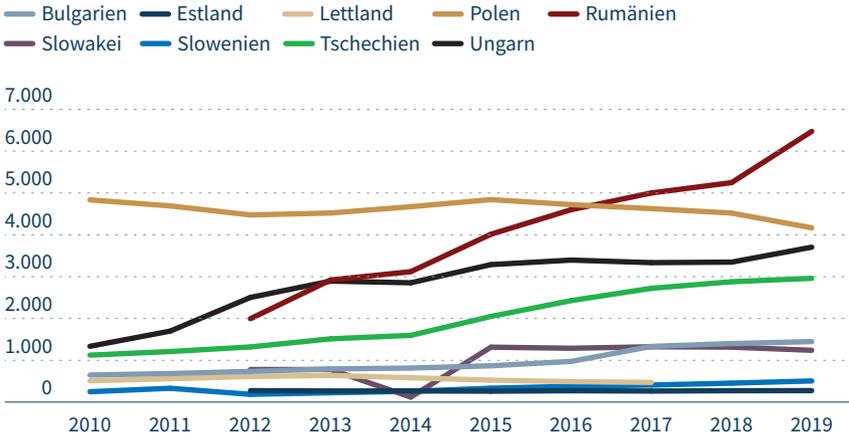
Eurostat weist Daten zu diesen Überweisungen aus, überwiegend beginnend mit dem Jahr 2010. Demnach stiegen die Heimatüberweisungen von Arbeitnehmern und Erwerbseinkommen von den EU-15-Staaten in die MOEL von 8,7 Milliarden Euro (2010) auf 20,8 Milliarden Euro (2019). 31,2 Prozent entfielen davon auf Rumänien, gefolgt von Polen mit 20,1 Prozent und Ungarn mit 17,8 Prozent (Abbildung 6a). 2012 hatte der polnische Anteil noch bei 34,7 Prozent gelegen und Rumänien kam auf 15,5 Prozent. Rumänien hat offenbar nach seinem EU-Beitritt 2007 die Freizügigkeitsregeln des Binnenmarktes genutzt: Rumänische Staatsangehörige migrierten in großem Umfang in die alten Mitgliedstaaten. In Polen scheint dies bereits vor 2010 der Fall gewesen zu sein, was sich aufgrund fehlender Daten für die Heimatüberweisungen in dieser Statistik aber nicht erkennen lässt.

Einnahmen der MOEL durch Migranten in der EU-15

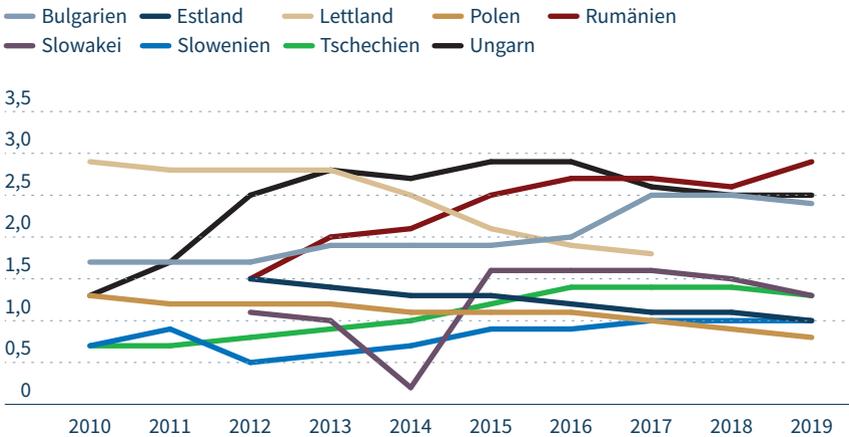
Abbildung 6

Heimatüberweisungen und Erwerbseinkommen

a) in Millionen Euro



b) in Prozent des BIP



Ohne Litauen wegen unzureichender Daten.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/RnQL9syEJzT8a3i>

Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

Relativ, also im Verhältnis zum BIP (Abbildung 6b), erhielt 2019 ebenfalls Rumänien die meisten Heimatüberweisungen und Erwerbseinkommen aus der EU-15 (2,9 Prozent), Ungarn kam auf 2,5 Prozent und Bulgarien auf 2,4 Prozent. Für Polen machte dieser Anteil zuletzt 0,8 Prozent aus. Die Anteilsentwicklung für Bulgarien zeigt, dass auch Bürger aus diesem Land die Personenfreizügigkeit nach dem Beitritt zur EU genutzt haben. Nach Einschätzung der Europäischen Zentralbank (EZB) waren in einigen neuen Mitgliedstaaten die Heimatüberweisungen von Gastarbeitern eine wichtige Finanzierungsquelle (EZB, 2009, 103).

Auf vier Herkunftsländer entfallen 80 Prozent der Überweisungen in die Heimatländer: Deutschland dominiert mit einem Anteil von 37,8 Prozent vor Österreich mit 19,3 Prozent, dem Vereinigten Königreich mit 13,3 Prozent und Italien mit 9,7 Prozent. Rumänien (28,4 Prozent) und Polen (25,7 Prozent) empfangen die meisten Überweisungen aus Deutschland. Auch in Italien und dem Vereinigten Königreich geht der größte Teil nach Rumänien. 2017 stand Polen als Empfängerland von Zahlungen aus dem Vereinigten Königreich noch an erster Stelle, 2018 veränderte sich die Reihenfolge. Die österreichischen Überweisungen fließen zu mehr als 47 Prozent nach Ungarn, ein Ergebnis der geografischen Nähe.

4.5 Einbindung in Lieferketten

Wie in den Kapiteln 4.1 bis 4.3 ausgeführt, hat sich die EU-Integration auf die Handelsströme und die Direktinvestitionen der MOEL ausgewirkt. In diesem Kapitel soll ein Teil des Außenhandels, derjenige mit Vorprodukten, näher untersucht werden. Es ist zu erwarten, dass die Teilnahme der MOEL am Binnenmarkt der EU nach dem Beitritt dazu geführt hat, dass die neuen Mitgliedstaaten in die Liefer- und Wertschöpfungsketten des gemeinsamen Marktes eingebunden wurden, teils auch über die Töchter von Firmen der EU-15 in den MOEL. Diese Hypothese soll mithilfe der World-Input-Output-Tables (WIOT) überprüft werden, die die Lieferverflechtungen von 43 Ländern und jeweils 56 Branchen enthalten (Timmer et al., 2015). Dazu werden die Vorleistungslieferungen der MOEL in die übrigen EU-Staaten für die Jahre 2000, 2004 und 2014 in Beziehung zum gesamten Vorleistungsoutput der jeweiligen MOEL gesetzt. Mit dem Jahr 2000 kann eine Periode vor dem Beitritt

MOEL-Vorleistungslieferungen in die EU-28 in Prozent des gesamten Vorleistungsoutputs

Tabelle 9

Land	2000	2004	2014
Ungarn	21,1	25,1	36,3
Slowakei	14,2	23,5	28,6
Tschechien	16,5	20,7	27,2
Slowenien	15,6	20,3	26,6
Estland	14,6	19,7	24,5
Litauen	10,6	17,4	24,3
Polen	11,4	15,4	19,0
Bulgarien	3,9	8,8	16,5
Lettland	9,8	13,6	14,8
Rumänien	9,4	11,0	14,8

EU: 28 Mitgliedstaaten von 2013 bis 2020, jeweils ohne das betrachtete Land.

Quellen: WIOT, 2016; eigene Berechnungen

von acht MOEL am 1. April 2004 einbezogen werden. 2014, dem derzeit letzten Jahr, für das Daten der WIOT vorliegen,³ bietet den Vergleich für zehn Jahre EU-Mitgliedschaft.

Insgesamt zeigt sich ein Bild, das den hypothetischen Erwartungen an die Integration der MOEL in den EU-Binnenmarkt entspricht. 2014, zehn Jahre nach dem Beitritt, sieben Jahre im Fall von Bulgarien und Rumänien, ist der Anteil der Vorleistungen am gesamten Vorleistungsoutput der zehn MOEL mit der Destination EU gegenüber dem Vergleichsjahr 2004 gestiegen (Tabelle 9). Auch von 2000 bis 2004 sind die so errechneten Anteile gewachsen. Das zeigt, dass die EU-Orientierung der untersuchten Länder schon vor dem Beitritt stattgefunden hatte. 2014 war Ungarn mit 36,3 Prozent am stärksten integriert, vor der Slowakei und Tschechien. Bulgarien und Rumänien, die erst 2007 der EU beigetreten waren, wiesen 2014 einen deutlich niedrigeren Verflechtungsanteil auf.

Hinter den gesamtwirtschaftlichen Zahlen verbergen sich allerdings je nach Land und Wirtschaftszweig unterschiedliche Entwicklungen. Das oben gezeich-

3 Eurostat stellt mit FIGARO (Full international and global accounts for research in input-output analysis) Angaben auf der 2-Steller-Ebene der NACE-Klassifikation bis zum Jahr 2017 zur Verfügung; die Daten beginnen jedoch erst im Jahr 2010 (Eurostat, 2021c).

nete Bild verliert an Uniformität. In Litauen hatten im Jahr 2014 im Vergleich zum Jahr 2004 19 Branchen (von insgesamt 56) ihre Vorleistungslieferungsanteile in die EU reduziert, in Tschechien und Estland waren es 18 Branchen und in Rumänien 17 Branchen. In Bulgarien mit neun und in Slowenien mit fünf waren es die wenigsten Branchen.

In Tschechien betrifft der Rückgang in erster Linie den Dienstleistungsbereich und nur drei Branchen im Verarbeitenden Gewerbe. Am auffälligsten ist der Wirtschaftszweig K66 (mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten wie Makler oder Risiko- und Schadensbewertung) mit einem Rückgang um 50,3 Prozentpunkte. Dieser Wirtschaftszweig hat in Tschechien allerdings nur eine geringe gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Auch in anderen Ländern kommt es in einigen Branchen zu massiven Rückgängen, die ebenfalls mit diesem Basiseffekt erklärt werden können. In Estland wiederum gehören von den 18 Branchen mit einem Anteilsverlust neun zum Verarbeitenden Gewerbe.

14,2 Prozent des gesamten Vorleistungsoutputs des Verarbeitenden Gewerbes entfielen 2014 in der Summe der MOEL auf die Herstellung von Kraftfahrzeugen und Kfz-Teilen, das ist die Branche mit dem größten Anteil am gesamten Vorleistungsoutput der Industrie. Sie wird daher im Folgenden genauer betrachtet. In Litauen sank in der Kfz-Branche der Anteil am Vorleistungsoutput, der in die EU geht, von 2004 bis 2014 um 23,4 Prozentpunkte. In Polen betrug das Minus 7,5 Prozentpunkte, in der Slowakei waren es minus 6,6 Prozentpunkte und in Tschechien minus 6,4 Prozentpunkte. In den anderen sechs Ländern gab es einen Zuwachs, der mit 19,8 Prozentpunkten in Estland am höchsten ausfiel. Dahinter stehen sich verändernde Spezialisierungsmuster mit der EU auf Branchenebene. In Ländern, bei denen die Kfz-Branche an relativer Bedeutung verloren hat, haben andere Wirtschaftszweige ihre Vorleistungslieferungen in die EU überproportional erhöht. Das zeigt beispielhaft der Blick auf den zweitbedeutsamsten Industriezweig, die Herstellung von verarbeiteten Metallerzeugnissen, die 2014 9,6 Prozent des gesamten Vorleistungsoutputs der Industrie ausmachte. Hier konnten acht der zehn MOEL im Zeitraum 2004 bis 2014 ihre Anteile am Vorleistungsoutput mit Ziel EU steigern, am stärksten Bulgarien mit 13,8 Prozentpunkten und Ungarn mit 12,6 Prozentpunkten. Polen und die Slowakei verzeichneten hier einen Rückgang.

MOEL-Vorleistungsbezüge aus der EU-28 in Prozent aller Vorleistungsbezüge

Tabelle 10

Land	2000	2004	2014
Ungarn	26,6	27,0	36,3
Estland	14,8	19,8	28,2
Slowakei	16,7	23,1	27,0
Tschechien	16,0	19,1	25,9
Slowenien	21,7	23,7	24,7
Bulgarien	9,7	12,0	17,7
Litauen	10,2	13,2	16,7
Lettland	11,7	15,1	16,3
Polen	12,6	15,0	16,2
Rumänien	12,6	14,2	14,8

EU: 28 Mitgliedstaaten von 2013 bis 2020, jeweils ohne das betrachtete Land.

Quellen: WIOT, 2016; eigene Berechnungen

Bei den Inputverflechtungen zeigt sich ein ähnliches Bild (Tabelle 10). Die Vorleistungsbezüge der MOEL aus den EU-Staaten nahmen bereits vom Beginn der Betrachtungsperiode an bis zum Jahr 2014 deutlich zu, gemessen als Anteil am gesamten Vorleistungsinput. Am höchsten war dieser Anteil in Ungarn, und er war genauso hoch wie der Anteil der ungarischen Lieferungen von Vorleistungen in die EU-Staaten. Auch für die anderen MOEL ergibt sich beim Input ein ähnlich hoher Verflechtungsanteil wie auf der Outputseite. Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,91. Und ebenfalls bei den Inputverflechtungen lassen sich unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Ländern und bei den einzelnen Wirtschaftszweigen beobachten. In Rumänien haben 42 Branchen im Zeitraum 2004 bis 2014 ihre Vorleistungslieferanteile aus der EU reduziert, in der Slowakei waren es 20 und in Lettland 19. Die geringsten Rückgänge gab es in Estland mit zwei Branchen und jeweils drei Branchen in Bulgarien und Ungarn.

Vorleistungslieferungen aus den MOEL in die EU-15-Staaten enthalten in der Regel auch Reexporte von Produkten, die zur weiteren Verarbeitung zunächst aus den alten in die neuen Mitgliedstaaten geliefert wurden, was unter dem Begriff „verlängerte Werkbank“ subsumiert wird. In Westeuropa wurden diese Beziehungen teils auch kritisch gesehen, zum einen, weil befürchtet wurde,

dass damit Arbeitsplatzverluste in den alten Mitgliedstaaten einhergehen würden. Zum anderen ist davon auszugehen, dass sich durch diese Lieferverflechtungen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den neuen Mitgliedstaaten verbessert, was mehr Konkurrenz für die Firmen in den alten EU-Ländern bedeutet.

Insgesamt lassen sich durch die Integration in den Binnenmarkt der EU deutliche Wohlstandsgewinne in den Beitrittsländern feststellen. Politisch ist es dagegen zu Abkopplungseffekten gekommen, was in Kapitel 7 näher behandelt wird.

5 Entwicklung von Kohäsion und Konvergenz

5.1 Kohäsion als Ziel der EU-Integration

Erklärtes Ziel der Politik der EU ist die „Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern“. So lautet die Beschreibung der Ziele der Strukturpolitik in Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Ein besonderes Ziel ist dabei, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“. Wie wichtig dieses Ziel ist, wird zudem daran deutlich, dass in den Präambeln des EUV und des AEUV darauf Bezug genommen wird.

Dieses auch als Förderung der Kohäsion bezeichnete Ziel kann mithilfe der Konvergenz der Wirtschaftsleistungen gemessen werden. Eine erste Annäherung an die Frage der Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der MOEL an die EU-15 erhält man, wenn man die Wachstumsraten der neuen Mitgliedstaaten mit denen der alten Mitgliedstaaten vergleicht (Tabelle 11). Alle zehn hier betrachteten MOEL wuchsen von 1999 bis 2019 real schneller als der Durchschnitt der EU-28 damit auch schneller als die Gruppe der alten Mitgliedstaaten.

Die beiden Osterweiterungen in den 2000er Jahren führten zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, die im Vergleich zu den 15 alten Mitgliedstaaten (EU-15)

Veränderung des realen BIP

Tabelle 11

von 1999 bis 2019 im Jahresdurchschnitt, in Prozent

Land	Wachstumsrate
Litauen	4,1
Rumänien	4,0
Estland	3,9
Polen	3,8
Lettland	3,7
Slowakei	3,7
Bulgarien	3,6
Tschechien	2,9
Ungarn	2,6
Slowenien	2,4
MOEL	2,9
EU-15 (1995–2004)	1,4
EU-28 (2013–2020)	1,6

Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

deutlich ärmer waren – gemessen am BIP je Einwohner. Das Vereinigte Königreich, das Anfang 2020 aus der EU ausgeschieden ist, wird bei der Analyse berücksichtigt, da der Untersuchungszeitraum im Jahr 2019 endet. Die Erweiterung bedeutete für sich genommen also eine Zunahme der regionalen Disparitäten, was man auch als Dekohäsion bezeichnen kann.

Für den Vergleich des Lebensstandards werden im Folgenden die in Kaufkraftparitäten ausgedrückten Werte herangezogen, um Verzerrungen durch Unterschiede in der Kaufkraft zu vermeiden. Im Jahr 2004, als die erste Erweiterungsrunde stattfand, kamen die acht MOEL auf ein Pro-Kopf-Einkommen, das rund 50 Prozent des Werts der EU-15 entsprach. Einzelne Länder waren deutlich weiter: Slowenien lag bei 75 Prozent, Tschechien bei 69 Prozent. Bulgarien und Rumänien, die im Jahr 2007 beitraten, erreichten im Beitrittsjahr im Durchschnitt 38 Prozent. Gemessen in Euro wäre der Unterschied noch größer ausgefallen. Gegenüber dem Jahr 2000 hatten beide Ländergruppen allerdings schon deutlich aufgeholt. Die acht ersten MOEL hatten in jenem Jahr erst bei 44 Prozent des Niveaus der EU-15 gelegen, Bulgarien und Rumänien sogar nur bei 23 Prozent. Im Jahr 2019 hat Tschechien mit fast 87 Prozent des

Pro-Kopf-Einkommens der EU-15 den höchsten Wert der MOEL erzielt, Slowenien kam auf 82 Prozent und Estland auf 78 Prozent. Bulgarien lag bei knapp 50 Prozent und Rumänien bei knapp 65 Prozent.

Abbildung 7 zeigt, dass Slowenien von Tschechien beim Aufholprozess überholt wurde. Rumänien hat Bulgarien schon ab dem Jahr 2006 überflügelt und hat inzwischen zu Lettland aufgeschlossen. Ungarn, Polen und die Slowakei lagen 2019 dicht beieinander, ebenso wie Litauen und Estland auf einem etwas höheren Niveau.

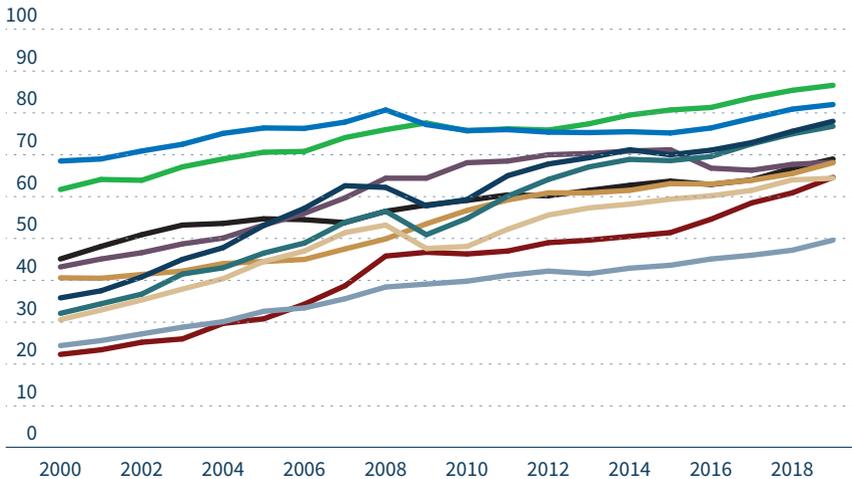
Wird die jährliche Veränderung des Anteils des PKE der zuerst beigetretenen acht MOEL-Länder am PKE der EU-15 ermittelt, erhält man Informationen über die Anpassungsgeschwindigkeit. Dabei zeigt sich kein einheitliches Bild. Hohe Anpassungsraten von über 4 Prozent lassen sich für die Jahre 2007 und

Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens der MOEL

Abbildung 7

BIP je Einwohner in Kaufkraftparitäten, Anteil von EU-15 = 100

— Bulgarien — Estland — Lettland — Litauen — Polen
 — Rumänien — Slowakei — Slowenien — Tschechien — Ungarn



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/ErWxLmYMy8iJfNW>

Quellen: AMECO, 2020; eigene Berechnungen

2008 feststellen. In den Jahren 2003, 2004, 2009, 2010 und 2011 lagen die Anpassungsraten zwischen 3 und 4 Prozent. Seither wurden nicht mehr so hohe Werte erzielt, 2016 gab es sogar einen (leichten) Rückschritt von minus 0,4 Prozent. Die hohen Anpassungsraten Anfang der 2000er Jahre deuten erneut darauf hin, dass die Beitrittsperspektive in den Kandidatenländern zu einem Wachstumsschub beitrug. In den Jahren nach 2008 hatten vor allem die südeuropäischen Länder unter den Folgen der Euro- und Finanzkrise zu leiden, was die relative Position der MOEL verbesserte (Hüther, 2019).

Hinzu kommt: Der Konvergenzschwerpunkt innerhalb der EU verschob sich nach und infolge der Osterweiterung von Süd- nach Osteuropa. Die ärmeren neuen Mitgliedstaaten wuchsen deutlich schneller als die alten Mitgliedsländer (Benczes/Szent-Ivanyi, 2015; EZB, 2015; Forgo/Jevcak, 2015; Busch/Diermeier, 2019; Goecke/Hüther, 2016). Infolgedessen sanken die Variationskoeffizienten beim BIP pro Kopf der 28 EU-Mitgliedstaaten – zumindest bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise.

Durch die Annäherung der MOEL beim Pro-Kopf-Einkommen an das Niveau der EU-15 hat die Kohäsion in der EU zugenommen. Das lässt sich an der Entwicklung des Variationskoeffizienten der länderspezifischen PKE ablesen, der sogenannten Sigma-Konvergenz (Abbildung 8). Damit wird die Streuung zwischen den Mitgliedstaaten gemessen, indem die Standardabweichung durch den Mittelwert dividiert wird.

Ein weiterer Indikator für die Konvergenz in der EU ist die sogenannte Beta-Konvergenz, die auf Arbeiten von Barro/Sala-i-Martin (1995) zurückgeht. Sie beruht auf den Annahmen der neoklassischen Wachstumstheorie und stellt den (natürlichen) Logarithmus des Ausgangsniveaus des Wohlstands, meist gemessen mithilfe des BIP je Einwohner, der (logarithmierten) Wachstumsrate gegenüber. Hier wird ein negativer Zusammenhang unterstellt. Eine wichtige Erklärung dafür ist das Gesetz des abnehmenden Grenzertrags. Danach ist der Ertragszuwachs des Einsatzes einer zusätzlichen Einheit eines Produktionsfaktors umso höher, je niedriger die anfängliche Ausstattung eines Landes oder einer Region mit diesem Faktor ist, das heißt, mit zunehmender Faktorausstattung sinkt der zusätzliche Ertrag (Lesch, 1998; Busch, 2004b, 32; Grömling, 2004).

Sigma-Konvergenz in der EU-28

Abbildung 8

Variationskoeffizient der länderspezifischen Pro-Kopf-Einkommen



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/o4RZd6FcRebW8zc>

Quellen: AMECO, 2020; eigene Berechnungen

Regressiert man das nominale Wachstum des BIP je Einwohner für 28 EU-Staaten von 2000 bis 2019 auf das BIP je Einwohner dieser Staaten im Jahr 2000, ergibt sich für die 20-Jahres-Periode der erwartete Zusammenhang, der mit der folgenden Gleichung beschrieben werden kann:

(1) 2000 bis 2019:

$$\Delta \text{BIP}_{\text{Kopf}} = 9,9 - 2,31 \ln \text{BIP}_{\text{Kopf}},$$

$$R^2 = 0,77$$

Nimmt man als Näherung für das Wachstum des realen BIP die entsprechenden Werte in Kaufkraftstandards, einer künstlichen Währungseinheit, bei der Preisniveaunterschiede herausgerechnet werden, so ergibt sich ebenfalls ein negativer Zusammenhang, der mit der folgenden Gleichung ausgedrückt werden kann:

(2) 2000 bis 2019:

$$\Delta \text{BIP}_{\text{Kopf}} = 11,1 - 2,72 \ln \text{BIP}_{\text{Kopf}},$$

$$R^2 = 0,60$$

Der p-Wert ist für beide Gleichungen kleiner als 0,01.

Goecke (2013) hat für die EU-15 gezeigt, dass sich das klare Bild des Konvergenzprozesses ändert, wenn man unterschiedliche Zeiträume betrachtet. Während für den Zeitraum 1950 bis 2012 ein statistisch hochsignifikanter Zusammenhang ermittelt wird, ist im Zeitraum 1990 bis 2012 der Konvergenzprozess zwischen den alten Mitgliedstaaten zum Erliegen gekommen. Damit geht die aufgezeigte Konvergenz in der EU-28 in erster Linie auf die Konvergenz der MOEL zu den alten Mitgliedstaaten zurück.

5.2 Kohäsionspolitik und MOEL

Inwieweit die Kohäsionspolitik der EU und die damit verbundenen Kohäsionsausgaben in den Mitgliedstaaten zur feststellbaren Kohäsion beigetragen haben, ist nicht eindeutig zu ermitteln. In der Summe sind die Wirkungsanalysen ohne eindeutigen Befund (Busch/Diermeier, 2019, 143 ff.). Gleichwohl ist zu erwarten, dass von den großen Summen, die die MOEL aus dem Brüsseler Haushalt erhalten haben, eine gewisse positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum ausgegangen ist.

Setzt man die Ausgaben aus dem EU-Haushalt für die Kohäsionspolitik in den MOEL in Beziehung zu den staatlichen Investitionsausgaben in diesen Ländern, erhält man einen Eindruck von der Größenordnung des Einflusses der EU-Fördermittel (Tabelle 12). Für einige MOEL haben die Zahlungen der EU für die Strukturpolitik mithin eine erhebliche Bedeutung.

Die dargestellten Prozentwerte sind dennoch nur ein Inputindikator, aus dem sich keine Wirkungen ableiten lassen. Es bestehen zudem Zweifel, ob die Wirkungen nicht stärker hätten ausfallen können, wenn man die Korruptionsvorwürfe in einigen MOEL berücksichtigt, die letztlich zu einer rechtlichen Verankerung des Rechtsstaatsmechanismus auf EU-Ebene geführt haben. Überdies gibt es deutliche Hinweise auf eine mitunter ineffiziente Verwendung der Kohäsionsmittel. In Ungarn war der Absorptionsgrad zunächst einer der höchsten in den neuen Mitgliedstaaten (Inotai, 2014, 332). Das änderte sich nach dem Amtsantritt der Regierung Orban im Jahr 2010 und den damit verbundenen personellen Wechsell in der Verwaltung. Mit EU-Geldern wurden umfangreiche öffentliche Arbeitsprogramme finanziert. „Eine ineffizientere Verwendung von EU-Geldern ist kaum vorstellbar“ (Inotai, 2014, 332).

Kohäsionsausgaben der EU und staatliche Investitionen in den MOEL

Tabelle 12

Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019

Land	Strukturpolitik inkl. Politik zur Förderung des ländlichen Raums (Agrarstrukturpolitik)		Strukturpolitik im engeren Sinn, ohne Agrarstrukturpolitik	
	in Millionen Euro	in Prozent der staatlichen Bruttoanlageinvestitionen	in Millionen Euro	in Prozent der staatlichen Bruttoanlageinvestitionen
Ungarn	4.011,8	61,6	3.605,5	55,3
Litauen	954,3	70,0	745,0	54,7
Bulgarien	1.328,5	69,0	1.032,5	53,6
Slowakei	1.835,0	53,5	1.672,4	48,8
Polen	10.440,9	53,9	9.311,1	48,0
Tschechien	3.846,0	50,2	3.539,5	46,2
Lettland	720,5	56,9	576,0	45,5
Rumänien	3.898,8	60,2	2.752,0	42,5
Estland	475,6	39,6	376,7	31,4
Slowenien	566,1	34,5	466,0	28,4

Quellen: European Commission, 2020a; Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

Der EU-Beitritt und seine Vorauswirkungen dürften einen maßgeblichen Beitrag zum Kohäsionserfolg geleistet haben. Schon Anfang der 2000er Jahre hat sich die Aussicht auf einen späteren Beitritt positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung in den zehn MOEL ausgewirkt. Hinzu kamen auch durch den Beitrittsprozess induzierte Fortschritte bei der makroökonomischen Stabilität und zahlreiche wachstumsfördernde Strukturreformen (EZB, 2009, 99), finanzielle Hilfen aus dem EU-Haushalt (vgl. auch Kapitel 3) und die Verbesserung des Marktzugangs für die MOEL durch den Abbau von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen für Lieferungen in die EU-15.

6 Monetäre und wirtschaftliche Integration

6.1 MOEL und Euro

Mit dem Beitritt zur EU verpflichteten sich die MOEL, auch die gemeinsame Währung, den Euro, zu übernehmen, sobald sie die vereinbarten Kriterien erfüllen. Bis dahin nehmen sie als Mitgliedstaaten mit einer Ausnahmeregelung an der Wirtschafts- und Währungsunion teil (EZB, 2009, 97).

Als erstes MOEL führte Slowenien 2007 den Euro ein. 2009 folgte die Slowakei, 2011 Estland, 2014 Lettland und 2015 Litauen. Litauen hatte bereits 2007 einen ersten Anlauf genommen. Sein Antrag wurde jedoch verworfen, weil es nicht alle Bedingungen erfüllte (SZ, 2014) – die Inflationsrate lag (nur) um 0,1 Prozentpunkte über dem Grenzwert (Kasekamp, 2013, 287). Die baltischen Staaten haben damit klar ihre Zugehörigkeit zum europäischen Kern demonstriert (Kasekamp, 2013, 289).

Damit sind es die kleineren MOEL, die ihre nationale Währung aufgegeben und den Euro eingeführt haben. Aus anderen MOEL, etwa aus Polen, Tschechien und Ungarn, ist noch keine nachhaltige Absicht zur Euroeinführung bekundet worden. Polen und Tschechien wollen dezidiert an ihren nationalen Währungen (zunächst) festhalten (n-tv, 2019; Prager Zeitung, 2019). Für die Regierung in Ungarn hatte die Einführung des Euro nach dem Beitritt zur EU zunächst zwar Priorität. Die Nichterfüllung verschiedener Kriterien verhinderte aber die Teilnahme am Wechselkursmechanismus (WKM) II, sodass entsprechende Initiativen eingestellt wurden (Inotai, 2014, 334 f.) und auch danach keine Anstrengungen unternommen wurden (NZZ, 2019). Zu dieser Haltung haben die Spannungen im Euroraum und die Weiterentwicklung der Euroraum-Governance entscheidend beigetragen (Inotai, 2014, 334 f.).

Bei der letzten Umfrage des Eurobarometers sprachen sich 60 Prozent der befragten Tschechen gegen den Euro aus, in Polen machte die Ablehnung 56 Prozent aus, in Ungarn noch ein knappes Drittel. In den fünf Euroländern aus dem Kreis der MOEL liegt die Zustimmung zum Euro zwischen 84 Prozent in Litauen und 94 Prozent in Slowenien (Eurobarometer, 2021, 80, QB3.1).

Inflationsraten in den MOEL

Tabelle 13

Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI), Mittelwert

Land	Vor Euro	Mit Euro	1997–2020	Land	1997–2020
Estland	4,4	1,9	3,5	Bulgarien	4,3
Lettland	4,3	1,4	3,4	Polen	3,2
Litauen	2,7	2,0	2,4	Rumänien	11,9
Slowakei	6,2	1,6	3,7	Tschechien	2,5
Slowenien	5,9	1,5	3,3	Ungarn	4,9

Vor-Euro-Periode: jeweils von 1997 bis: Estland 2010, Lettland 2013, Litauen 2014, Slowakei 2008, Slowenien 2006; mit Euro: jeweils seit dem Jahr der Euroeinführung bis 2020.
Quellen: Eurostat, Datenbank; eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass die Inflationsraten in der Zeit mit der gemeinsamen Währung in allen fünf Teilnehmerländern aus dem Kreis der MOEL unter den Werten in der Zeit vor der Euroeinführung gelegen haben (Tabelle 13). Der inflationsmindernde Effekt des Euro wird dabei noch unterschätzt, da schon vor dem Beitritt zur Vorbereitung auf die Euroeinführung die Inflationsraten in den Kandidatenstaaten zum Teil deutlich gesunken waren, beispielsweise von 10,6 Prozent in Estland im Jahr 2008 auf 0,2 Prozent ein Jahr später.

Gemäß Artikel 140 des AEUV prüfen die EZB und die Kommission alle zwei Jahre, ob die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung die Voraussetzungen für die Einführung des Euro erfüllen, zuletzt geschah das im Juni 2020. Eine Prüfung findet auch auf Antrag eines EU-Staates statt, der den Euro einführen will; das war 2013 bei Lettland der Fall. Die aktuellen Konvergenzberichte (Europäische Kommission, 2020a; EZB, 2020) haben die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie nur in den Anfängen erfasst, sodass die Daten weitgehend die Lage vor der Pandemie widerspiegeln (Europäische Kommission, 2020b, 4).

Geprüft wurde dabei unter anderem anhand verschiedener Indikatoren, ob in Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechien und Ungarn ein hoher Grad an dauerhafter Konvergenz erreicht ist (Übersicht 1). Alle fünf Länder verfehlen den Berichten zufolge das Kriterium der Preisstabilität. Rumänien erfüllt überdies weder das Kriterium solider öffentlicher Finanzen noch das Kriterium für langfristige Zinssätze. Keines der fünf MOEL hielt zum Zeitpunkt der Prüfung das Wechselkurskriterium ein, da keines der Länder Mitglied im WKM II ist.

Kriterium der Preisstabilität: Die Inflationsrate darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate von höchstens drei Mitgliedstaaten liegen, die hier das beste Ergebnis erzielen. Für den Konvergenzbericht 2020 betrug der Referenzwert 1,8 Prozent.

Kriterium der Finanzlage der öffentlichen Hand: Gefordert wird eine auf Dauer tragbare Finanzlage ohne übermäßiges Defizit. Zum Zeitpunkt der Prüfung darf kein Beschluss des Rates vorliegen, dass im betreffenden Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht.

Niveau der langfristigen Zinssätze: Im Jahr vor der Prüfung darf der durchschnittliche langfristige Zinssatz nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem Wert der drei preisstabilsten Länder gelegen haben. Der Referenzwert wurde im Konvergenzbericht mit 2,9 Prozent errechnet.

Wechselkurskriterium: Zu den Voraussetzungen, dass ein Land den Euro einführen kann, gehört auch, dass es zwei Jahre ohne starke Spannungen am WKM II teilgenommen hat. Vor allem darf es den bilateralen Leitkurs seiner Währung zum Euro nicht von sich aus abgewertet haben.

Außerdem sind weitere Faktoren zu berücksichtigen, die für Konvergenz und wirtschaftliche Integration bedeutsam sind (Europäische Kommission, 2020a, 4): Integration der Märkte, Entwicklung der Leistungsbilanz, Entwicklung bei den Lohnstückkosten und anderen Preisindizes.

Neben der wirtschaftlichen Konvergenz wird die rechtliche Konvergenz geprüft, also die Frage, ob die innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit Artikel 130 AEUV (Weisungsunabhängigkeit von EZB und nationalen Zentralbanken) und Artikel 131 AEUV (Konformitätsverpflichtung) sowie den Satzungen von EZB und ESZB (Europäisches System der Zentralbanken) übereinstimmen.

Bulgarien, Polen, Tschechien und Ungarn erfüllen sowohl das Kriterium solider öffentlicher Finanzen als auch das Kriterium der langfristigen Zinsen. Darüber hinaus ergab die Bewertung, dass in den fünf MOEL, die hier betrachtet werden, die nationalen Rechtsvorschriften nicht in vollem Umfang mit der Währungsunion vereinbar sind (Europäische Kommission, 2020b). Unzulänglichkeiten in den nationalen Rechtsvorschriften wurden besonders im Hinblick auf die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken und das Verbot der monetären Staatsfinanzierung attestiert (Europäische Kommission, 2020a). Im Fall von Polen und Ungarn bestehen unter anderem Unvereinbarkeiten in Bezug auf die Unabhängigkeit der Zentralbank und das Verbot der monetären Staatsfinanzierung (Europäische Kommission, 2020a).

Als Ergebnis der Prüfung der weiteren Faktoren (Übersicht 1) bescheinigte die Kommission allen MOEL, dass sie durch Handels- und Investitionsverflechtungen gut in das Euro-Währungsgebiet integriert sind. Das gilt ebenfalls für die Integration der nationalen Finanzsektoren in das EU-Finanzsystem. Hier wirkt sich der hohe Anteil ausländischer Banken an den Finanzsektoren der MOEL aus. Rumänien schneidet bei den sonstigen Faktoren am schlechtesten ab, da sich die Leistungsbilanz verschlechtert hat und eine anhaltende regulatorische Unberechenbarkeit sich negativ auf das Unternehmensumfeld ausgewirkt hat. Auch für Bulgarien und Ungarn fällt der Befund bei den Rahmenbedingungen für Unternehmen schlechter aus als in vielen Eurostaaten, während hier die Situation in Tschechien und Polen positiver gesehen wird.

Estland, Litauen und Slowenien wurden schon im Juni 2004 kurz nach dem EU-Beitritt in den WKM II aufgenommen. Nach Einschätzung der EZB haben die Aufnahme und die damit verbundene Aussicht auf die Einführung des Euro in den betroffenen Ländern dazu geführt, dass es zu einer deutlichen Zunahme der Bruttokapitalzuflüsse in diese Länder kam. Diese Zuflüsse waren stärker als in den MOEL, die (noch) nicht dem WKM II beigetreten waren. Die Zuflüsse betrafen vor allem Bankkredite an Unternehmen und Private sowie Bewegungen innerhalb von Bankengruppen (Dorruci et al., 2020, 101). Außerdem weitete sich die inländische Kreditvergabe aus und die Realzinsen sanken. Allerdings sehen Dorruci et al. (2020, 103) auch die Gefahr, dass die bessere Verfügbarkeit von Kapital zu Schwankungen der Kreditvergaben führen und Ungleichgewichte auslösen kann.

Am 10. Juli 2020 wurde auch der bulgarische Lew (zusammen mit der kroatischen Kuna) in den europäischen WKM II aufgenommen (Dorrucci et al., 2020). Bereits seit 1999 ist die bulgarische Währung im Rahmen eines Currency Boards an den Euro angebunden, davor war sie an die D-Mark angekoppelt. Gleichwohl war die Aufnahme in den WKM II eine umstrittene Entscheidung, denn es war unklar, ob das Land die Bedingungen dafür erfüllt. Auch im Konvergenzbericht der Kommission wird mehrfach auf die Herausforderungen bei der Korruptionsbekämpfung hingewiesen (European Commission, 2020b). Das ist neben der Umsetzung der Geldpolitik vor allem für die Bankenaufsicht relevant.

6.2 Marktwirtschaftliche Transformation

Die MOEL waren bis zum Zusammenbruch des RGW Zentralverwaltungswirtschaften, also Wirtschaftsordnungen mit einer zentralen Planung der arbeitsteiligen Gesamtprozesse (Hensel, 1974). Die wirtschaftliche Orientierung an der EU erforderte eine Transformation zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung mit dezentraler Planung der Prozesse.

Unmittelbar nach dem Zerfall des Ostblocks kam es zu einem Transformationsschock, bei dem die Wirtschaftsleistung gemessen am BIP zum Teil mit hohen zweistelligen Raten einbrach. Die MOEL erlebten eine Situation, die mit Schumpeter als schöpferische Zerstörung bezeichnet werden kann; wobei die Zerstörung wesentlich schneller erfolgte als die anschließende „Schöpfung“.

Am stärksten betroffen waren die baltischen Staaten. In Lettland halbierte sich das BIP von 1990 bis zum Beginn des Aufschwungs. In Litauen betrug das Minus 44 Prozent und in Estland 34 Prozent. Am geringsten betroffen waren Polen mit einem Minus von 7 Prozent, Tschechien mit minus 12 und Ungarn mit minus 15 Prozent (Busch/Matthes, 2004, 15).

Die Transformation zur Marktwirtschaft erfolgte mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und auf unterschiedlichen Wegen, da hier die abweichenden Ausgangssituationen Einfluss nahmen. Die EU hat diesen Transformationsprozess mit finanziellen Hilfen und mit institutioneller Unterstützung gefördert.

Begleitet wurde der Transformationsprozess durch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development – EBRD), die neben finanziellen Hilfen in ihren jährlichen Transition-Reports nicht nur qualitativ über die Entwicklung der MOEL berichtete, sondern auch die Fortschritte mittels eigener Indikatorik gemessen hat. Der Übergang zu einer Marktwirtschaft hatte nach Einschätzung der EBRD-Ökonomen auch das Ziel, die Länder zu Mehrparteien-Demokratien mit Pluralismus zu entwickeln (EBRD, 1994, 3)

Die Bewertung des Transformationsfortschritts erfolgte zunächst für sechs Bereiche:

- Privatisierung von Großunternehmen (Large Scale Privatisation),
- Privatisierung von Kleinunternehmen (Small Scale Privatisation),
- Unternehmensführung und -restrukturierung (Governance and Enterprise Restructuring),
- Preisliberalisierung,
- Außenhandel und Wechselkursmechanismus sowie
- Wettbewerbspolitik.

Für die Entwicklung in den sechs Bereichen wurden Noten von 1 bis 4 vergeben. Glatte Noten konnten durch eine Addition von 0,3 nach oben und durch eine Subtraktion von 0,3 nach unten variiert werden. 1 stand für wenig oder keine Veränderung gegenüber einer starren zentralen Planwirtschaft und 4,3 oder 4 plus entsprach den Standards einer industrialisierten Marktwirtschaft. Die Einschätzungen erfolgten durch die Chefökonominnen der EBRD, die sich dabei auf festgelegte Definitionen der Zustände auf der Bewertungsskala stützten (EBRD, o. J.). Die Beobachtungen begannen im Jahr 1989 und wurden bis 2014 geführt.

Mit Ausnahme von Polen, Slowenien und Ungarn starteten alle MOEL in allen sechs Kategorien mit einer 1, wurden also als rigide Planwirtschaften bewertet. Polen erhielt dagegen schon bei der kleinen Privatisierung eine 2,0 (erheblicher Anteil privatisiert) und bei der Preisliberalisierung eine 2,3; Ungarn kam

bei der Preisliberalisierung auf 2,7 (3 bedeutete: erhebliche Fortschritte bei der Preisliberalisierung, aber die staatliche Beschaffung zu nicht marktgerechten Preisen ist noch erheblich – bezogen auf den damaligen Stand) und beim Außenhandel und Wechselkurssystem auf eine 2,0. Dahinter verbarg sich folgende Bewertung: „Eine gewisse Liberalisierung der Import- und/oder Exportkontrollen; im Prinzip fast volle Leistungsbilanzkonvertibilität, aber mit einem nicht vollständig transparenten Devisenregime – möglicherweise mit mehreren Wechselkursen.“ Ungarn kam zugute, dass seine Wirtschaftsordnung schon in den Zeiten der Planwirtschaft einige marktwirtschaftliche Elemente („Gulaschkommunismus“) enthielt (Busch/Matthes, 2004, 16).

Am weitesten in Richtung Marktwirtschaft fortgeschritten war 1989 nach der Bewertung durch die EBRD Slowenien, das nicht nur wie Ungarn bei der Preisliberalisierung auf 2,7 und beim Außenhandel und Wechselkursregime auf 2,0 kam, sondern auch noch bei der kleinen Privatisierung auf 3,0 eingeschätzt wurde. Letzteres bedeutete, dass ein umfassendes Privatisierungsprogramm fast fertig zur Umsetzung war.

Dies waren allerdings Ausnahmen, sodass der Mittelwert der Transformationsindikatoren für alle zehn Länder im Jahr 1989 bei 1,2 lag. Bereits 1994 war der Wert von 3 überschritten, 1997 betrug er 3,5, und 2011 wurde mit 3,9 der höchste Wert erreicht, den die EBRD bis Ende der Betrachtungsperiode 2014 gemessen hat. Slowenien (3,6), Bulgarien und Rumänien (jeweils 3,7) zogen den Durchschnitt in jenem Jahr nach unten. Bulgarien und Rumänien schnitten mit einer 2,7 beim Kriterium Unternehmensführung und -restrukturierung vergleichsweise schlecht ab. In Slowenien war es die Bewertung der Wettbewerbspolitik mit 2,7, die das Gesamtergebnis beeinträchtigte. Am besten wurden Estland mit 4,1 und Polen mit 4,0 bewertet. Rumänien litt nicht nur lange unter den Lasten des alten kommunistischen Regimes, das die Infrastruktur verkommen und die Bevölkerung verarmen ließ. Die Politik ergriff auch erst spät nachhaltige Reformmaßnahmen (Busch/Matthes, 2004, 16). In Polen setzten schon früh Reformen ein. 1992 begann ein Wachstumsprozess. Die frühzeitig angewendete marktwirtschaftliche Schocktherapie mit Preisliberalisierung, Subventionsabbau, Gewerbefreiheit und gestarteter Privatisierung erwies sich als sehr erfolgreich (Ochmann, 2002, 241; Busch/Matthes, 2004, 16).

Tschechien wurde 2007 das letzte Mal bewertet. Das Land kam damals auf einen Mittelwert von 3,9. Grund war anscheinend, dass die EBRD ihre Investitionen in Tschechien in jenem Jahr einvernehmlich eingestellt hatte aufgrund der Einschätzung, das Land brauche keine Hilfe mehr (NZZ, 2007). Tschechien war bereits 1994 bei der Privatisierung der Wirtschaft weit fortgeschritten und kam bei der Privatisierung großer Unternehmen auf einen Wert von 4,0. 1995 hatte auch die Slowakei diesen Wert erreicht. Beide Länder kamen überdies im selben Jahr bei der kleinen Privatisierung auf eine 4,0 – ebenso wie Polen. Tschechien setzte auf die (nicht unumstrittene) Couponprivatisierung (Radio Prag International, 2001), bei der die Bürger Anteilsscheine an den Unternehmen erhielten und damit zu Kleinaktionären wurden.

Mit Blick auf die sechs Kriterien waren zum Ende der Beobachtungen im Jahr 2014 in den Bereichen Preisliberalisierung sowie Außenhandel und Wechselkursmechanismus mit jeweils 4,3 die Merkmale eines entwickelten Industrielands vollständig erreicht, gefolgt von der kleinen Privatisierung mit 4,2. Am schlechtesten schnitten Unternehmensführung und -restrukturierung mit 3,3 und die Wettbewerbspolitik mit 3,4 ab.

Aktuellere Angaben zur wirtschaftlichen Transformation liefert ein Index der Bertelsmann-Stiftung, der allerdings breiter aufgestellt ist und auch Aspekte wie Nachhaltigkeit sowie Ergebnisindikatoren wie Leistungsstärke der Volkswirtschaft sowie sozioökonomisches Entwicklungsniveau einbezieht. Insgesamt werden sieben Kriterien, die teilweise noch untergliedert werden (Tabelle 14), durch ein einfaches arithmetisches Mittel zu einem Gesamtwert (Wirtschaftsstatus) aggregiert. Je weiter die Transformation fortgeschritten ist, desto höher ist der Wert.

Auch im Jahr 2020 bestehen im Transformationsniveau zwischen den zehn MOEL noch deutliche Unterschiede. Tschechien und Slowenien zählen demnach zu den wirtschaftlich am weitesten fortgeschrittenen Ländern. Mit Ungarn ist ein Land aus der ersten Beitrittsrunde das Schlusslicht. Ausschlaggebend für die schlechte Bewertung Ungarns ist die vergleichsweise geringe Nachhaltigkeit, die sich aus den beiden Unterkriterien Umweltpolitik und Bildungspolitik/Forschung zusammensetzt.

Bertelsmann-Transformationsindikatoren für die MOEL

Tabelle 14

im Jahr 2020, Skala von 1 (geringste Ausprägung) bis 10 (stärkste Ausprägung)

Land	Wirtschaftsstatus	Sozio-ökonomisches Entwicklungsniveau	Markt- und Wettbewerbsordnung	Geldwert- und Fiskalstabilität	Privat-eigentum	Sozial-ordnung	Leistungsstärke der Volkswirtschaft	Nachhaltigkeit
Tschechien	9,79	10,0	10,0	10,0	10,0	9,5	10,0	9,0
Slowenien	9,39	10,0	9,8	9,5	9,5	9,0	9,0	9,0
Estland	9,29	8,0	10,0	10,0	10,0	9,0	9,0	9,0
Litauen	9,11	8,0	9,8	10,0	10,0	8,5	9,0	8,5
Slowakei	8,79	9,0	9,5	9,5	9,5	8,5	9,0	6,5
Lettland	8,61	7,0	9,3	9,5	10,0	8,0	8,0	8,5
Polen	8,36	8,0	9,5	8,5	9,5	8,5	8,0	6,5
Rumänien	7,64	7,0	8,5	8,5	8,0	7,0	8,0	6,5
Bulgarien	7,57	6,0	8,5	9,5	8,5	7,0	7,0	6,5
Ungarn	7,18	7,0	7,8	7,5	8,0	7,0	8,0	5,0

Quelle: Bertelsmann-Stiftung, 2020

Auch ein Blick auf die Qualität der Unternehmensregulierung gibt einen Eindruck über den Erfolg der Transformation. Dazu wird auf den Index „Ease of Doing Business“ der Weltbank für 190 Volkswirtschaften zurückgegriffen. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den MOEL beim Grad der unternehmerischen Tätigkeit (Tabelle 15). Die drei baltischen Staaten nehmen Plätze im oberen Bereich der Rangliste ein und bieten Unternehmen günstigere Bedingungen als große kontinentaleuropäische Länder wie Deutschland und Frankreich. Schlusslichter bilden hier Bulgarien und Rumänien, wo allerdings die unternehmerischen Bedingungen günstiger eingeschätzt werden als in Griechenland. Rumänien liegt demnach sogar noch vor Italien.

Weltbank: Ease of Doing Business-Index

Tabelle 15

Land	Gesamtergebnis
Dänemark	85,3
Vereinigtes Königreich	83,5
Schweden	82,0
Litauen	81,6
Estland	80,6
Lettland	80,3
Finnland	80,2
Deutschland	79,7
Irland	79,6
Österreich	78,7
Spanien	77,9
Frankreich	76,8
Slowenien	76,5
Portugal	76,5
Polen	76,4
Tschechien	76,3
Niederlande	76,1
Slowakei	75,6
Belgien	75,0
Ungarn	73,4
Rumänien	73,3
Italien	72,9
Bulgarien	72,0
Luxemburg	69,6
Griechenland	68,4

100 = bestes Ergebnis; Datenstand: 1. Mai 2019.

Quelle: Worldbank, 2020

7 Politische Entwicklungen

Die in der Einleitung erwähnte Auseinandersetzung um die Verbindung von EU-Geldern mit einem Rechtsstaatsmechanismus im Zusammenhang mit dem MFR 2021 bis 2027 kann nicht losgelöst von anderen politischen Ereignissen und Entwicklungen gesehen werden.

7.1 Kooperations- und Kontrollverfahren für Bulgarien und Rumänien

Der Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2007 zur EU war umstritten, weil die Beitrittsreife der beiden Länder zum damaligen Zeitpunkt bezweifelt wurde. Auch für sie galten die wirtschaftlichen und politischen Kriterien von Kopenhagen als Voraussetzungen für den Beitritt zur EU. Zu den politischen Bedingungen gehören eine institutionelle Stabilität, eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten. Rechtsstaat zu sein, bedeutet Gewaltenteilung und eine unabhängige Justiz (Oppermann et al., 2021, 701). Allerdings gilt auch hier, dass von den Kriterien nur vor dem Beitritt ein wirksamer Anreiz zu ihrer Einhaltung ausgeht. Ist ein Land erst einmal in der EU, kann ihm die Mitgliedschaft nicht aufgekündigt werden, wenn es die Kopenhagener Kriterien nicht mehr erfüllt. Eine ähnliche Asymmetrie tritt bei der Erfüllung der Maastricht-Kriterien als Bedingung für die Teilnahme an der Währungsunion auf.

Bulgarien und Rumänien unterliegen seit ihrem Beitritt zur EU einem Kooperations- und Kontrollverfahren (Co-Operation and Verification Mechanism – CVM). Es wurde als Übergangsmaßnahme von der Europäischen Kommission eingerichtet, weil beide Länder zum Datum des Beitritts die Anforderungen der EU an ein unabhängiges und effizientes Justiz- und Verwaltungssystem und die Bekämpfung von Korruption sowie im Fall Bulgariens auch organisierter Kriminalität noch nicht erfüllten (Europäische Kommission, 2006a; 2006b). Ohne dieses Verfahren wäre eine Mitgliedschaft der beiden Länder 2007 in der EU noch nicht möglich gewesen. Der Europäische Rechnungshof hatte sich

wegen der fehlenden Beitrittsreife sogar gegen eine Mitgliedschaft der beiden Länder ausgesprochen (Euractiv, 2016).

Die Europäische Kommission erstellt im Rahmen des CVM regelmäßig jährliche Berichte mit einer Bewertung der Entwicklung in den Bereichen Reform des Justizwesens, Korruptionsbekämpfung sowie – speziell bezogen auf Bulgarien – Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Die Berichte enthalten Empfehlungen an die bulgarischen und rumänischen Behörden. Sie dienen der Überwachung der Fortschritte nach dem Beitritt (De Munter, 2020).

Rumänien

Die Vorgaben für Rumänien im Rahmen des CVM betreffen die Unabhängigkeit der Justiz und die Justizreform, die Schaffung einer nationalen Integritätsbehörde sowie die Bekämpfung der Korruption (ausdrücklich) auf höchster Ebene und besonders auf kommunaler Ebene.

Die jüngste Entwicklung in Rumänien hält die Kommission für besorgniserregend, wie sie in ihrem letzten Bericht über die Entwicklung in Rumänien ausgeführt hat. Während in Vorgängerberichten Fortschritte im Bereich der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung attestiert worden seien, waren nun Rückschritte zu verzeichnen (Europäische Kommission, 2019a, 19). Die Kommission stellte wiederholt fest, dass durch öffentliche Angriffe aus Politik und Medien Druck auf Richter, Staatsanwälte und Justizorgane ausgeübt wird. Auch die Nationale Direktion für Korruptionsbekämpfung steht seit Langem ebenso wie die Generalstaatsanwaltschaft unter besonders starkem Druck (Europäische Kommission, 2019a, 7).

Rumänien galt lange Zeit als Vorzeigeland bei Korruptionsbekämpfung und Reform des Justizwesens, bis es zu einem gegenläufigen Trend kam. Die Rechtsstaatlichkeit wird durch laufende Gesetzesänderungen untergraben. Sie stellen das Justizwesen unter die Kontrolle der Politik (Damian, 2018, 501). Dem Jahresbericht 2017 von OLAF, dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung, zufolge war Rumänien das EU-Land mit den meisten Untersuchungsverfahren wegen Betrugs mit EU-Geldern (Damian, 2018, 503; 2019).

Bulgarien

Im Fall Bulgariens erstreckt sich der Vorgabenkatalog des CVM auf die Justizreform mit besonderem Augenmerk auf die Unabhängigkeit, Effizienz und Professionalität der Justiz, den Kampf gegen Korruption auf hoher und auf lokaler Ebene sowie an den Grenzen und eine Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Die offizielle Bewertung des CVM durch die Europäische Kommission fällt im Fall Bulgariens positiver aus: Die Fortschritte, die Bulgarien in diesem Rahmen erzielt habe, seien ausreichend, um die Verpflichtungen, die das Land zum Zeitpunkt des EU-Beitritts eingegangen sei, zu erfüllen (Europäische Kommission, 2019b, 13). Diese Einschätzung bleibt allerdings nicht unwidersprochen. Kritik an der positiven Bewertung kam unter anderem vom Vorsitzenden des bulgarischen Kassationsgerichts, der die Ausführungen über die Unabhängigkeit der bulgarischen Gerichte bezweifelte (Deimel, 2019, 453). Auch beim Kampf gegen die Korruption sehen Beobachter das Land noch nicht am Ziel. Hinzu kommt der Vorwurf des Missbrauchs von Fördergeldern der EU (Deimel, 2019, 454). Die Kritik gipfelte in der Beschreibung Bulgariens als einer Fassadendemokratie (Deimel, 2020, 501).

Schlecht bestellt ist es in Bulgarien auch um die Pressefreiheit. Reporter ohne Grenzen (2020) hat das Land 2020 auf Platz 111 von 180 gesetzt, das ist die schlechteste Position aller EU-Staaten und der Balkanstaaten (Deimel, 2019, 454). Zum Vergleich: 2006, im Jahr vor dem Beitritt zur EU, befand sich Bulgarien noch auf Platz 36 (Deimel, 2018, 433). Rumänien kam bei diesem Ranking immerhin auf Platz 48.

Die EU hat nur begrenzte Instrumente, um diese Probleme zu lösen. Die Wirksamkeit des Mechanismus wird kritisch beurteilt. Deimel (2019, 453) spricht von einem zahnlosen Tiger. Jährlich würden Mahnungen zu Papier gebracht; der Instrumentenkasten enthalte allerdings keine wirklichen Sanktionsmechanismen.

7.2 Artikel-7-Verfahren

Während Bulgarien und Rumänien seit ihrem Beitritt gewissermaßen unter Überwachung stehen, ist es zwischen Polen sowie Ungarn und den EU-Institutionen in den letzten Jahren verstärkt zu Kontroversen um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Medienfreiheit gekommen. Gegen beide Länder werden inzwischen Verfahren nach Artikel 7 EUV geführt – ohne dass allerdings absehbar wäre, ob und wie sie zu einem Ende kommen, geschweige denn mit welchen Folgen.

Artikel 2 des EUV benennt als die „Werte, auf die sich die Union gründet [...] die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“. Weiterhin wird festgehalten, dass diese „Werte [...] allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam“ sind, „die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“.

Dem Schutz dieser grundlegenden Werte der Union dient ein Verfahren nach Artikel 7 des EUV (Becker, 2019, 138). In einem abgestuften Mechanismus unterscheidet Artikel 7 zwei Fälle: erstens die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte und zweitens das Vorliegen einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung dieser Werte.

Im ersten Fall kann der Rat (Ministerrat) mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder auf einen begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission feststellen, dass die Gefahr einer schwerwiegenden Werteverletzung durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat kann Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat aussprechen. Dieser Fall wird auch als Präventivphase bezeichnet (Marzocchi, 2021).

Im zweiten Fall kann der Europäische Rat (und nicht der Rat) auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das seinerseits mit einer Mehrheit der Mitglieder und einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet, **einstimmig** feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende

Verletzung der Grundwerte der EU vorliegt. Das EP hat hier keine Auslösebefugnis. Der betroffene Mitgliedstaat hat bei dieser Entscheidung kein Stimmrecht. Im Anschluss an den einstimmigen Feststellungsbeschluss kann (nun wieder) der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte des betroffenen Mitgliedstaates auszusetzen. Es handelt sich dabei um „Rechte, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte [...] dieses Mitgliedstaates im Rat“. Hierzu zählen nach juristischer Kommentierung auch Rechte aus europäischen Gesetzgebungsakten (Becker, 2019, 142).

Das EP hat 2018 ein Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 gegen **Ungarn** eingeleitet (Europäisches Parlament, 2018). Das EP stützt seine Bedenken dabei auf eine ganze Reihe von Punkten. Dazu zählen die Funktionsweise des Verfassungs- und des Wahlsystems, die Unabhängigkeit der Justiz sowie weiterer Institutionen, die Rechte der Richter, Korruption und Interessenkonflikte, die Privatsphäre und der Datenschutz, das Recht auf freie Meinungsäußerung, die akademische Freiheit, die Religionsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Gleichbehandlung, die Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören, die Grundrechte von Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen und die wirtschaftlichen und sozialen Rechte (Europäisches Parlament, 2018, 69). In der Gesamtheit ergebe sich daraus eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte nach Artikel 2 EUV (Europäisches Parlament, 2018, 68).

Gegenüber **Polen** hat die Kommission im Dezember 2017 das Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV eröffnet (Europäische Kommission, 2017), es wird zurzeit noch im Rat geprüft (Europäische Kommission, 2020c, 12). Die 2015 begonnenen Justizreformen in Polen sind zwischen dem Land und der EU umstritten. Die Bedenken der Kommission richten sich auf das Fehlen einer unabhängigen und legitimen verfassungsrechtlichen Kontrolle sowie die Verabschiedung neuer Gesetze, die nicht nur Anlass zu Besorgnis über die Unabhängigkeit der Justiz gibt, sondern auch „die systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit in Polen erheblich verschärft“ (Europäische Kommission, 2017, 1). Die Kommission hat sich kritisch zur Behandlung der beiden Verfahren im Rat geäußert, wenn sie feststellt, dass die Fortschritte im Rat bedeutsamer hätten sein können (Europäische Kommission, 2019c, 3).

Der Eröffnung dieses Verfahrens war ein Dialog zwischen der EU und Polen innerhalb des „Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ vorangegangen (Europäische Kommission, 2017, 2 f.), der im Januar 2016 aktiviert wurde (Cianciara, 2018, 495). Dieses Instrument war 2014 von der Kommission geschaffen worden, um die Lücke zwischen der politisch heiklen Aktivierung des Verfahrens nach Artikel 7 EUV und den Vertragsverletzungsverfahren zu schließen, die nur eine begrenzte Wirkung haben (Marzocchi, 2021). Das Instrument, welches das Verfahren nach Artikel 7 EUV ergänzt, umfasst einen strukturierten Dialog zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat, Stellungnahmen und Empfehlungen der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit und die Verfolgung der Maßnahmen, die der Mitgliedstaat auf die Empfehlung hin ergriffen hat (Marzocchi, 2021). Die Kommission hat dieses Instrument als Präventivrahmen bezeichnet (Europäische Kommission, 2019c, 2).

Die EU reagierte mit der Eröffnung dieses Verfahrens auf einen „tiefgreifenden Wandel der polnischen Europapolitik nach 2015“ (Cianciara, 2018, 493), bei der die Kommission nicht mehr als Hüterin der Verträge, sondern „als Druckinstrument der großen Mitgliedstaaten“ angesehen wird (Cianciara, 2018, 493). Im Rahmen dieses Verfahrens hatte die Kommission nicht nur drei Empfehlungen an Polen abgegeben, es kam auch zu Debatten, Diskussionen und Resolutionen im EP und im Rat, die die Rechtsstaatlichkeit in Polen zum Gegenstand hatten (Cianciara, 2018, 495).

Nach Einschätzung der Kommission hatte das Verfahren zwar zu einer Identifizierung der Probleme geführt. Die Mängel bei der Rechtsstaatlichkeit konnten damit allerdings nicht abgestellt werden, sodass die Kommission das Verfahren nach Artikel 7 EUV gegen Polen auslöste (Europäische Kommission, 2019c, 4).

7.3 Rechtsstaatsmechanismus

Polen und Ungarn hatten sich dagegen gewehrt, den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 und den europäischen Aufbauplan Next Generation EU mit einer Konditionalitätsregelung zu verbinden, die sicherstellen soll, dass die Vergabe der Gelder an das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit geknüpft wird (Fella, 2020). Polen verweist in diesem Zusammenhang darauf,

dass die Einschätzung über den Zustand der Rechtsstaatlichkeit willkürlich sei, weil präzise Bewertungsgrundlagen und eine legale Grundlage fehlten (Cianciara, 2019, 517).

Dem Europäischen Rat gelang im Juli 2020 ein Kompromiss. In den Schlussfolgerungen wird zunächst darauf verwiesen, dass die finanziellen Interessen der Union im Einklang mit den in den Verträgen verankerten Grundsätzen und Werten zu schützen sind. Der Europäische Rat unterstrich dann die Bedeutung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union und der Achtung der Rechtsstaatlichkeit. Eingeführt wurde eine Konditionalitätsregelung zum Schutz des EU-Haushalts und des Programms Next Generation EU. Im Fall von Verstößen schlägt die Kommission Maßnahmen vor, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden (Europäischer Rat, 2020a, Ziff. 22, 23).

Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission wurde damit aufgeweicht. Danach hätte der Rat der EU einen Vorschlag der Kommission zur Sanktionierung nur mit qualifizierter Mehrheit stoppen können – eine sogenannte umgekehrte Mehrheit. Die betroffenen Länder müssen nun nur noch eine Blockademinderheit organisieren, um die Streichung von Fördermitteln zu verhindern (Becker, 2020, 266).

Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag hatte überdies vorgesehen, allgemeine rechtsstaatliche Probleme sanktionierbar zu machen, indem der Mechanismus auf systematische Rechtsstaatsdefizite und weniger auf konkrete einzelne Verstöße abzielte (Waldhoff/Neumeier, 2021, 24). Durch die Beschränkung auf Rechtsstaatsverstöße im Zusammenhang mit dem EU-Haushalt⁴ wurden diese weitergehenden Vorschläge nicht verfolgt. Ursprünglich sollten die Maßnahmen (Europäisches Parlament, 2020) auch bei systemischen Verstößen gegen die EU-Grundwerte, die in allen Mitgliedstaaten gelten, angewendet werden können.

4 Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag vom 2. Mai 2018 trug den Titel: „Vorschlag für eine Verordnung [...] über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten“ (Europäische Kommission, 2018). Die verabschiedete Verordnung hat den Titel „Verordnung [...] über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union“ (Europäisches Parlament/Rat der EU, 2020).

Die Aufweichung des Vorschlags hatte einen politischen Hintergrund, der die Schwäche der EU offenbart. Polen und Ungarn hatten im November 2020 mit einem Veto gegen das Finanzpaket gedroht, das zusammen einen Betrag von 1,82 Billionen Euro ausmacht. Da für die Verabschiedung des MFR und des Aufbauplans Next Generation EU Einstimmigkeit notwendig war, hätte das Finanzpaket nicht beschlossen werden können. Den Verordnungsvorschlag der Kommission zur Konditionalitätsregelung konnten sie nicht blockieren, da zu dessen Annahme eine qualifizierte Mehrheit ausreicht.

Polen und Ungarn haben ihr Veto gegen den MFR und das Next-Generation-EU-Instrument erst aufgegeben, nachdem ihnen durch den Beschluss des Europäischen Rates (ER) vom 10. und 11. Dezember 2020 (Europäischer Rat, 2020b) zugesichert worden war, dass es zu keinen Sanktionen kommt, bevor nicht der EuGH über die von beiden Ländern eingereichten Klagen gegen die Konditionalitätsregelung entschieden hat. Außerdem hat der ER zugesagt, dass der Mechanismus nur im Zusammenhang mit Zahlungen aus dem EU-Haushalt angewendet werden soll und nicht bei allgemeinen Verstößen gegen demokratische Grundsätze wie Pressefreiheit oder Minderheitenschutz (Ostry et al., 2020). Durch das Abwarten einer EuGH-Entscheidung könnte es zu einer Verzögerung von mehreren Monaten kommen, unter Umständen ist von zwölf bis 18 Monaten auszugehen. Polen und Ungarn haben die Klage Mitte März 2021 eingereicht (Beck-Aktuell, 2021a). Das EP bereitet nun allerdings ein Verfahren gegen die Kommission vor, um sie zu zwingen, ihren Verpflichtungen aus dem Rechtsstaatsmechanismus nachzukommen und ein Verfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten einzuleiten.

Die Konditionalitätsregelung sieht vor, dass die EU unter bestimmten Bedingungen Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts ergreifen kann (Europäisches Parlament/Rat der EU, 2021). Dabei gilt der Grundsatz, dass es zu Verstößen „gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit“ kommt, die „die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“. Ausdrücklich genannt werden unter anderem Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit durch Behörden, die den Haushaltsplan der EU ausführen, besonders im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge. Ausdrücklich erwähnt werden auch das ordnungsgemäße Arbeiten

von Dienststellen, die die Finanzkontrolle durchführen, oder die Arbeiten von Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden im Zusammenhang mit Betrug, Steuerbetrug sowie Korruption. Eine wirtschaftliche Haushaltsführung könne von den Mitgliedstaaten nur gewährleistet werden, wenn die Behörden gemäß den Gesetzen arbeiten, Betrugsfälle, Steuerhinterziehung, Korruption und andere Gesetzesverstöße wirksam verfolgt werden und willkürliche Entscheidungen von Behörden wirksam gerichtlich kontrolliert werden können (Europäisches Parlament/Rat der EU, 2020, Erwägungsgrund 8).

Die Maßnahmen, die die EU zum Schutz des EU-Haushalts ergreifen kann, umfassen die Reduzierung von Vorfinanzierungen und die Unterbrechung von Zahlungsfristen, die Reduzierung oder Aussetzung von Zahlungen, die Aussetzung oder Reduzierung von Mittelbindungen sowie das Verbot, neue rechtliche Verpflichtungen einzugehen. Die Endempfänger sollen dadurch geschützt werden, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet bleiben, ihre Verpflichtungen gegenüber den Empfängern einschließlich Zahlungsverpflichtungen aufrechtzuerhalten. Der betroffene Mitgliedstaat wird vor der Ergreifung von Maßnahmen konsultiert und kann zu den Vorwürfen Stellung nehmen. Über einen Beschluss zur Durchführung von Maßnahmen entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Dem betroffenen Staat steht die Möglichkeit offen, vor einer Entscheidung über Maßnahmen zu verlangen, dass sich der Europäische Rat auf seiner nächsten Tagung mit der Angelegenheit befasst.

7.4 Vertragsverletzungsverfahren

Die Europäische Kommission ist auch mit Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn und Polen vorgegangen, weil sie Verstöße gegen rechtsstaatliche Normen in diesen Ländern gesehen hat. Im Fall Ungarns ging es zunächst um Verfassungsänderungen, mit denen die Regierung die politischen Strukturen zu ihren Gunsten ändern und die Medienfreiheit einschränken wollte. Damit ging die Europäische Kommission unter anderem gegen die Herabsetzung des Renteneintrittsalters von Richtern, Staatsanwälten und Notaren von 70 auf 62 Jahre vor, die zum Ziel hatte, unliebsame Juristen aus dem Amt zu drängen (Bayer, 2020).

Später kamen Verfahren hinzu, die gegen die Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Strukturen gerichtet waren (Priebus/Anders, 2020, 126). Hierzu gehören das Gesetz über die Transparenz der vom Ausland unterstützten Organisationen und das Gesetz über Maßnahmen gegen illegale Migration (sogenanntes Stop-Soros-Paket).

Die in Artikel 2 EUV verankerten Grundwerte der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit gelten allerdings als nicht hinreichend spezifiziert, sodass es problematisch sei, auf ihrer Grundlage ein Vertragsverletzungsverfahren zu führen (Priebus/Anders, 2020, 123 f.). Die Europäische Kommission hat daher ihre bisher gegen Ungarn gerichteten Vertragsverletzungsverfahren mit Rechtsstaatsbezug nicht auf den Artikel 2 des EUV gestützt, sondern auf konkrete primärrechtliche Vorgaben und auf die Verletzung von Richtlinien, die dem Sekundärrecht zugerechnet werden. Sie hat aber in der Mehrzahl der Verfahren auch auf eine Verletzung von den in der Grundrechtecharta verankerten Rechten und Freiheiten Bezug genommen (Priebus/Anders, 2020, 128).

Auch gegen Polen hat die Europäische Kommission mehrere Vertragsverletzungsverfahren angestrengt, um gegen die seit 2015 ergriffenen Rechtsänderungen vorzugehen, mit denen das politische System umgebaut werden und die Unabhängigkeit der Justiz eingeschränkt werden sollen (Priebus/Anders, 2020, 121). Zuletzt hat die Kommission am 31. März 2021 Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen ein im Februar 2020 in Kraft getretenes Justizgesetz erhoben (Europäische Kommission, 2021). Dieses Gesetz gefährdet nach Auffassung der Kommission die richterliche Unabhängigkeit. Richterinnen und Richter müssen mit Sanktionen in Form von Geldstrafen, Herabstufung oder Entlassung durch die polnische Disziplinarkammer am Obersten Gericht rechnen, wenn sie die Entscheidungskompetenz oder die Rechtmäßigkeit eines anderen Gerichts infrage stellen (SZ, 2020). Dadurch werden, so die Kommission, wirksamer Rechtsschutz und die Rechtsordnung in der EU insgesamt beeinträchtigt. Nach Ansicht der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Vera Jourova, ist das Gesetz ein „Flächenbombardement“ auf die Justiz (Beck-Aktuell, 2021b). Dieses Verfahren ist die vierte Klage, mit der die Kommission gegen Verletzungen von Rechtsstaatlichkeit in Polen vorgeht (Europäische Kommission, 2021).

Im ersten Verfahren, das am 29. Juli 2017 eingeleitet wurde, hatte der EuGH (C-192/18) am 5. November 2019 gegen die Herabsetzung des Ruhestandsalters an den ordentlichen Gerichten geurteilt. Das nächste Verfahren – eingeleitet am 2. Juli 2018 – betraf den vorzeitigen Ruhestand am Obersten Gericht in Polen. Der EuGH entschied am 24. Juni 2019, dass die Zwangspensionierung von Richtern am Obersten Gericht gegen EU-Recht verstößt (C-619/18 R). Am 8. April 2020 folgte in der Rechtssache C-791/19 R ein Urteil, wonach die polnische Disziplinarkammer ihre Arbeit vorläufig aussetzen muss, weil die Unabhängigkeit infrage gestellt ist (Euractiv, 2021b).

Vertragsverletzungsverfahren haben im Kampf für Durchsetzung und Erhalt von Rechtsstaatlichkeit nur einen begrenzten Effekt. Sie dauern lange. Wenn ein Urteil des EuGH ergangen ist, sind oftmals schon Entwicklungen eingetreten, die sich nicht mehr korrigieren lassen.

Beitrittsaspiranten

8.1 Staaten des Westbalkans

Die letzte Erweiterung der EU hat 2013 mit Kroatien stattgefunden. Die EU hat darüber hinaus den Staaten des Westbalkans eine Beitrittsperspektive eröffnet, sofern sie die Kopenhagener Kriterien erfüllen. Beitrittsverhandlungen werden mit Montenegro und Serbien geführt. Mit Montenegro wurden bislang 33 Beitrittskapitel eröffnet. Mit Serbien begannen die Verhandlungen im Januar 2014. Im März 2020 wurden Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien beschlossen. Im Fall von Albanien wurde jedoch eine Reihe von Auflagen gemacht: Wahlreform, Justizreform und verstärkte Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (Lippert, 2020b, 447). Mit Bosnien und Herzegowina hat die EU bislang erst ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschlossen, das 2015 in Kraft getreten ist (Oppermann et al., 2021, 706). Damit ist das Land, wie auch Kosovo, „erst in einem sehr frühen Stadium der Heranführung an die EU“ (Lippert, 2020b, 448). Abgesehen von politischen Streitigkeiten zwischen Kosovo und Serbien kommt hinzu, dass Kosovo noch nicht von allen EU-Mitgliedstaaten als unabhängiger Staat

Land	Status Beitrittskandidat	Bevölkerung 2019	BIP je Einwohner 2019, EU-28 = 100		Exporte in die EU	Importe aus der EU
					2019, in Prozent aller	
		in 1.000	Euro	KKS	Exporte	Importe
Albanien	Seit 2014	2.854,2	15	30	76	58
Bosnien und Herzegowina	Potenzieller Beitrittskandidat	3.496,2	16 ¹⁾	32 ¹⁾	72	61
Kosovo	Potenzieller Beitrittskandidat	1.788,9	12	n. v.	33	49
Montenegro	Seit 2010	622,0	25	50	37	47
Nordmazedonien	Seit 2005	2.076,7	17	38	79	51
Serbien	Seit 2012	6.945,2	21	40	66	55

KKS: Kaufkraftstandards.

1) 2018.

Quellen: Eurostat, Datenbank; Eurostat, 2021a; Oppermann et al., 2021, 706; eigene Berechnungen

anerkannt ist (Lippert, 2020b, 448, Fn. 45). Bosnien und Herzegowina erfüllt im Urteil der Europäischen Kommission noch nicht alle Kopenhagener Kriterien: Mängel werden in Bezug auf die institutionelle Stabilität, die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung und die Wahrung der Menschenrechte sowie beim Schutz von Minderheiten festgestellt (Lippert, 2020b, 448). Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo werden denn auch als potenzielle Beitrittskandidaten bezeichnet (Böttger, 2020, 177).

Die Staaten des Westbalkans sind bedeutend ärmer als der Durchschnitt der EU (Tabelle 16). Ihr Pro-Kopf-BIP reicht von 12 Prozent des EU-Durchschnitts im Kosovo bis zu 25 Prozent in Montenegro. Selbst wenn man um Kaufkraftunterschiede bereinigt, liegt das Pro-Kopf-Einkommen in den Beitrittskandidaten des Westbalkans noch deutlich unter dem in der alten EU (EU-15). Die hier nicht einbezogene Türkei kommt auf ein Pro-Kopf-BIP gemessen in Euro von 26 Prozent des EU-Durchschnitts; auf der Basis von Kaufkraftstandards sind es 59 Prozent. Die Türkei könnte das erste Land sein, mit dem Beitrittsverhandlungen abgebrochen werden, weil die EU von der Kandidatur nicht mehr überzeugt ist (Lippert, 2021, 2).

Die Erfahrungen mit den bisherigen Erweiterungen nach Mittel- und Osteuropa sind für weitere Beitritte nicht förderlich. Die Fortschritte in den Beitrittsverhandlungen werden als seit Langem minimal bezeichnet (Lippert, 2020b, 440). Als Reaktion auf einen französischen Vorschlag zur Reform der Beitrittsverhandlungen hat die Europäische Kommission im Februar 2020 einige Änderungen bei der Verhandlungsstrategie vorgeschlagen (Euractiv, 2021d). Der politische Charakter der Beitrittsverhandlungen soll sichtbarer gemacht werden, es soll mehr Sanktionsmöglichkeiten geben, zugesagte Finanzhilfen sollen reduziert und Verhandlungsprozesse suspendiert werden können (Lippert, 2020b, 444). Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die Verhandlungen sehr viele Jahre dauern werden, weil die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft (noch) nicht gegeben sind (Lippert, 2020b, 448). Schließlich muss auch die EU selbst erweiterungsfähig sein. Das ist Grund genug, über Alternativen zur Vollmitgliedschaft nachzudenken, etwa eine Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und damit die Teilnahme am Binnenmarkt der EU (FAZ, 2021a).

Unter dem Gesichtspunkt der Erweiterungsfähigkeit der Union ist problematisch, dass der Westbalkan politisch noch ein sehr unruhiges Gebiet ist. Kürzlich haben Pläne mit unklarer Herkunft über eine neue Grenzziehung in der Region für Aufregung gesorgt. Sie umfassten den Anschluss Kosovos an Albanien, was auf eine Art Großalbanien hinauslaufen würde. Zum Ausgleich soll die serbisch dominierte bosnische Entität Republika Srpska sich Serbien anschließen können. Die mehrheitlich von ethnischen Kroaten bewohnten Teile Bosniens könnten sich dann gegebenenfalls mit Kroatien vereinigen (Euractiv, 2021c). Die heftige Diskussion, die diese Vorschläge ausgelöst haben, macht noch einmal deutlich, welche Spannungen sich für die EU mit einer Erweiterung um diese Staaten ergeben könnten. Ob die Beitrittsperspektive ein Pazifizierungsinstrument ist (Lippert, 2021), kann zumindest mit einem Fragezeichen versehen werden.

Allerdings haben die Staaten des westlichen Balkans eine große geostrategische Bedeutung für die EU. Dabei gilt es, russischen, türkischen und auch chinesischen Einflussbestrebungen etwas entgegenzusetzen. China engagiert sich im Rahmen seines Projekts „neue Seidenstraße“ (Belt and Road Initiative) auch in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, um Partner für dieses Projekt zu gewinnen. Ein spezielles Instrument ist das 2012 gegründete Kooperationsformat

17+1 zwischen diesen Ländern und China, bei dem sich China in der Region mit Krediten zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen etwa im Schienenverkehr und bei Häfen engagiert (Lang, 2021, 5). Teilnehmerstaaten von 17+1 aus Europa sind neben Griechenland die zehn in den Jahren 2004 und 2007 der EU beigetretenen MOEL plus Kroatien; außerdem Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien.

Die Investitionen haben bislang vor allem in den Staaten des Westbalkans stattgefunden, die die chinesischen Investitionen als Chance begreifen, weil sie kaum noch Hoffnung auf einen Beitritt zur EU haben (NZZ, 2021). Allerdings hat China auch im Hafen von Piräus in Griechenland investiert. Motive für die Verschuldung bei chinesischen Kreditgebern dürften geringere Hürden bei der Kreditvergabe sein (Marrano, 2021; Mihm, 2021).

Die chinesischen Kredite können abgesehen von dem intendierten politischen Zweck auch zu einer finanziellen Belastung werden, so wie es Montenegro erfahren musste. Das Land hatte 2014 in China einen Kredit über 944 Millionen Euro aufgenommen, um ein Autobahnprojekt zu finanzieren. Nun hat das Land Probleme mit dem Schuldendienst (Hurley et al., 2018; Die Zeit, 2021). Auch Staaten außerhalb Europas sind durch chinesische Kredite in finanzielle Schwierigkeiten gekommen.

Neben Montenegro haben sich weitere Staaten des westlichen Balkans in China verschuldet: Bosnien und Herzegowina hat einen Betrag kontrahiert, der 3 Prozent des BIP entspricht, bei Serbien sind es 7 Prozent und in Nordmazedonien 8 Prozent. Das sind deutlich weniger als die 21 Prozent des BIP im Fall Montenegros. Demzufolge gilt die Verschuldung dieser Länder anders als bei Montenegro weniger besorgniserregend (Marrano, 2021).

Konflikte entstehen aus Sicht der EU auch dann, wenn bei der Auftragsvergabe der mit chinesischen Mitteln finanzierten Projekte die EU-Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens nicht eingehalten werden. Neben den Infrastrukturinvestitionen hat China im Rahmen seines Engagements in Mittel- und Osteuropa auch die Bereitschaft erklärt, seine Lebensmittelimporte aus diesem Länderkreis in den nächsten fünf Jahren zu verdoppeln (Die Welt, 2021). Das Land versucht damit, seine 17+1-Initiative in der Region noch populärer zu machen.

8.2 Schottland

Es wird argumentiert, die Schottlandfrage könne die Erweiterungspolitik aus ihrem Halbschlaf wecken und damit die Erweiterung um die Staaten des Westbalkans voranbringen (Lippert, 2021). In Schottland gibt es starke Bestrebungen, in einem neuen Referendum über einen Austritt aus dem Vereinigten Königreich abstimmen zu lassen. Dieses Vorhaben hat durch die letzte Regionalwahl neuen Auftrieb bekommen. Bei der Wahl hat die Scottish National Party (SNP), die für ein unabhängiges Schottland eintritt, die absolute Mehrheit im schottischen Regionalparlament nur um einen Sitz verfehlt.

Bei der letzten Volksabstimmung im Jahr 2014 hatte sich die Mehrheit der Schotten noch für einen Verbleib in der britischen Union ausgesprochen. Inzwischen haben sich die Rahmenbedingungen durch das britische Ausscheiden aus der EU allerdings erheblich verändert. Ein Motiv, 2014 gegen eine Sezession zu stimmen, war die Überlegung, dass mit der schottischen Unabhängigkeit ein Austritt aus der EU verbunden gewesen wäre und eine neue Mitgliedschaft zumindest sehr zweifelhaft, weil das Vereinigte Königreich dies mit seinem Veto hätte verhindern können. Diese Vetodrohung existiert nun nicht mehr.

In Schottland hatte beim britischen EU-Referendum 2016 eine Mehrheit gegen den Brexit gestimmt. Dies dürfte dem Land nach einer Sezession eine Grundsympathie im Fall eines Aufnahmeantrags verschaffen (Lippert, 2021). Hinzu kommt, dass das Land aufgrund seiner vorherigen, mehr als 40-jährigen Mitgliedschaft im europäischen Staatenverbund alle Beitrittsvoraussetzungen bereits erfüllen dürfte. Die größere Hürde für einen Beitritt zur EU dürfte für Schottland die Zustimmung der britischen Regierung zu einer erneuten Volksabstimmung sein. Ein weiteres Hindernis, das ein unabhängiges Schottland überwinden müsste, wäre die Zustimmung von EU-Staaten, die selbst mit Sezessionsbestrebungen zu kämpfen haben, wie das in Spanien mit Katalonien der Fall ist. Die EU muss aber eine Antwort auf die Beitrittswünsche kleiner Staaten entwickeln, die unabhängig geworden sind (Hüther/Vogel, 2020). Ein unabhängiges Schottland, das sich um den Beitritt zur EU bewerben würde, hätte sicherlich gute Chancen für die Aufnahme und könnte voraussichtlich der neue 28. Mitgliedstaat sein (Lippert, 2021, 2). Ob damit der Erweiterungsprozess um die Staaten des Westbalkans einen neuen An Schub bekäme, ist allerdings aufgrund der ganz unterschiedlichen Ausgangslage zweifelhaft.

9 Fazit und Ausblick

Unter wirtschaftlichen Aspekten war die sogenannte Osterweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 ein Erfolg, wie sich in den Daten zu den Handelsverflechtungen und den Einbindungen der Beitrittsländer in die Lieferketten des Binnenmarktes zeigt. Während die Handelsverflechtungen mit den EU-15-Staaten schon vor der Erweiterung enger geworden waren, zeigt sich im Beobachtungszeitraum von 1999 bis 2019 eine deutliche Zunahme des Handels der zehn MOEL untereinander. Die zunehmende Orientierung der MOEL bei den Ausfuhren auf Drittlandsmärkte macht deutlich, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder im Lauf der EU-Integration zugenommen hat, wozu auch Direktinvestitionen beigetragen haben. Denn bei Lieferungen in den Binnenmarkt gilt Zollfreiheit, während bei Exporten in Drittländer die Meistbegünstigungszollsätze der Welthandelsorganisation (WTO) überwunden werden müssen – sofern kein Freihandelsabkommen besteht.

Auf der Importseite konnten sich die MOEL nicht dem globalen Trend verschließen, wonach besonders China verstärkt als Lieferant in Erscheinung getreten ist. Betrug der Anteil der Einfuhren aus China im Jahr 1999 für die zehn MOEL noch 2 Prozent, waren es 2019 schon 7 Prozent. In Tschechien lag dieser Anteil in dem Jahr bei 9,3 Prozent und in Polen bei 8,7 Prozent. Der russische Markt hat dagegen als Herkunftsland bei den MOEL-Einfuhren an Bedeutung verloren. Bezogen die MOEL im Jahr 2012 noch 10,4 Prozent ihrer Importe aus Russland, waren es 2019 nur noch 4,8 Prozent.

Die Einbindung der MOEL in die Lieferketten des Binnenmarktes hat ebenfalls schon vor dem Beitritt 2004 begonnen. Im Zeitraum 2000 bis 2004 weiteten von 540 Branchen (zehn Länder mit je 54 Branchen)⁵ 476 ihre Vorleistungslieferungen in die EU-15-Länder gemessen als Anteil am gesamten Vorleistungsoutput aus, und 64 reduzierten sie. Verglichen mit dem Jahr 2004 haben 144 Branchen im Jahr 2014 ihre so gemessenen Vorleistungslieferungen in die EU-15 gesenkt,

5 Zwei Branchen können mangels Daten nicht berücksichtigt werden: private Haushalte als Arbeitgeber und Aktivitäten extraterritorialer Organisationen.

396 erhöhten sie. Damit zeigt sich bei den Vorleistungsexporten, dass die MOEL ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit steigern konnten. Ähnliche Größenordnungen sind für die Vorleistungsbezüge der MOEL aus der EU-15 in Prozent aller Vorleistungsbezüge zu verzeichnen.

Die MOEL haben die Freizügigkeit des Binnenmarktes genutzt. Ob sich die massiven Arbeitskräftewanderungen für die Herkunftsländer unterm Strich positiv ausgewirkt haben, ist allerdings unklar. Dem Zufluss der Überweisungen muss die verloren gegangene Wertschöpfung der abgewanderten Arbeitnehmer im Herkunftsland gegengerechnet werden. Überdies kann von einem Braindrain gesprochen werden, weil vermutlich junge Menschen sowie Kräfte mit guter Ausbildung ihre Heimatländer verlassen haben – zumindest temporär. Hinzu kommen politische Auswirkungen. So hat die Angst vor einer demografischen Katastrophe den Aufstieg antiliberaler Populisten begünstigt (Rupprecht, 2019). Seit Ende der 1990er Jahre ist ein Drittel der arbeitsfähigen Rumänen emigriert (Rupprecht, 2019); in Litauen ist seit dem Jahr 2000 die Bevölkerung um 20 Prozent zurückgegangen.

Früh einsetzende marktwirtschaftliche Reformen haben den Transformationsprozess in den MOEL unterstützt und vorangetrieben. Allerdings gibt es heute noch deutliche Unterschiede zwischen diesen Ländern – gemessen am Bertelsmann-Transformationsindex und dem Index „Ease of Doing Business“ der Weltbank. Letzterer zeigt, dass die drei baltischen Staaten nicht nur bessere unternehmerische Bedingungen bieten als die übrigen sieben MOEL, sondern auch andere kontinentaleuropäische Volkswirtschaften in dieser Hinsicht überflügelt haben.

Gemessen am Pro-Kopf-BIP ist es zwischen den MOEL und der Gruppe der EU-15 zu wirtschaftlicher Konvergenz gekommen, das Kohäsionsziel der EU-Integration wurde somit erreicht. Dazu haben sowohl die wirtschaftliche Integration der MOEL in den Binnenmarkt als auch die erheblichen Finanzmittel aus den Kohäsions- und Strukturfonds der EU, die die neuen Mitgliedstaaten erhalten haben, beigetragen. Insgesamt sind sie Nettoempfänger in Bezug auf den EU-Haushalt. Das heißt, die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt für die verschiedenen Politikbereiche waren größer als die Finanzierungsbeiträge. Ungarn hat hier im Zeitraum von 2014 bis 2019 mit

4 Prozent seines BNE am besten abgeschnitten. Polen kam immerhin auf 2,4 Prozent seines BNE.

Gemessen an dem erklärten Ziel, mit der Transformation in den MOEL zu Mehrparteien-Demokratien mit Pluralismus zu gelangen, fällt die Bilanz nicht mehr so eindeutig aus. Eine durchgängige Wertekohäsion hat nicht stattgefunden. Dies zeigt sich beispielhaft an der Diskussion um den Rechtsstaatsmechanismus und die Artikel-7-Verfahren gegen Polen und Ungarn. Bezüglich der Grundwerte der EU kann man von einer divergenten Entwicklung sprechen oder einer Redivergenz. Auch die Tatsache, dass Bulgarien und Rumänien noch immer gewissermaßen unter Beobachtung stehen, stützt das Urteil mangelnder Wertekohäsion.

Historiker erklären das Erstarken antiliberaler politischer Figuren in Mittel- und Osteuropa mit dem Hinweis darauf, dass eine fundamentale Liberalisierung in Osteuropa nicht stattgefunden hat und sprechen vom „liberalen Mythos von 1989“ (Rupprecht, 2019). Für eine Union, die sich selbst als eine Werteunion und nicht als bloße Wirtschaftsgemeinschaft betrachtet, ist das kein gutes Zeugnis. Es erscheint zweifelhaft, ob die Vorstellungen einer immer engeren Union der Völker Europas auf Dauer tragfähig sind. Der Brexit kann in diesem Zusammenhang als Warnsignal gesehen werden, dass es hier zu Gegenbewegungen kommen kann. Auch die Entwicklungen in Polen und Ungarn können als disruptive Tendenzen in der EU gesehen werden, selbst wenn sie unter der Austrittsschwelle liegen. Sollten sich diese Tendenzen fortsetzen, kann dies dazu führen, dass sich in anderen Ländern Widerstand dagegen formiert, dass einzelne Mitgliedstaaten von den wirtschaftlichen Vorteilen des Binnenmarktes, den Zahlungen aus dem EU-Haushalt und der damit verbundenen Kohäsion profitieren, aber fortdauernd gegen den Geist der Verträge verstoßen. Geben und Nehmen können nicht dauerhaft in einem ungleichen Verhältnis stehen.

Nachträglich eingeführte Kontrollmechanismen wie der Rahmen zur weiteren Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union haben sich nicht als wirksam erwiesen. Nachhaltige Verhaltensänderungen einzelner Mitgliedstaaten sind nicht zu erkennen. Das Verfahren nach Artikel 7 EUV erweist sich als stumpfes Schwert, die Vorgaben sind vage und unbestimmt (Oppermann et al., 2021).

Das Einstimmigkeitserfordernis steht einer wirksamen Anwendung im Weg. Vertragsverletzungsverfahren laufen leer, wenn unrevidierbare Fakten geschaffen wurden, bevor es zu einem Urteil des EuGH kommt. Ob der Rechtsstaatsmechanismus im Haushaltsbereich mehr Zähne zeigen kann, bleibt abzuwarten. Immerhin hat das EP angekündigt, mit einer Untätigkeitsklage gegen die Kommission vorzugehen, weil sie die Verordnung zum Schutz des EU-Haushalts noch nicht anwendet, obwohl sie bereits zum 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist (FAZ, 2021b).

Die Probleme mit der Integration mancher MOEL in die Wertegemeinschaft der EU gemahnen zur Vorsicht bei künftigen Erweiterungen. Ist ein Land erst einmal Mitglied der EU, greifen die in den Kopenhagener Kriterien definierten Bedingungen nicht mehr. Insofern gibt es hier eine Parallele zu den Maastricht-Kriterien der Währungsunion (Busch/Kauder, 2021). Die EU tut sich in beiden Fällen schwer, ein Land zu regelkonformem Verhalten zu bewegen.

Literatur

- AMECO, 2020, Datenbank, Version vom 5.11.2020, https://ec.europa.eu/economy_finance/ameco_dashboard
- Barro, Robert / Sala-i-Martin, Xavier, 1995, *Economic Growth*, New York
- Bayer, Lili, 2020, Das „Frankenstein“-Projekt, in: *Die Welt*, Nr. 270, 18.11.2020, S. 8
- Beck-Aktuell, 2021a, Polen und Ungarn klagen vor dem EuGH gegen EU-Rechtsstaatsklausel, 11.3.2021, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/polen-und-ungarn-klagen-vor-dem-eugh-gegen-eu-rechtsstaatsklausel> [14.5.2021]
- Beck-Aktuell, 2021b, EU-Kommissionsvize Jourova besorgt über Fortgang der Justizreform in Polen, 2.2.2021, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/eu-kommissionsvize-besorgt-ueber-polens-justizreform> [5.2.2021]
- Becker, Peter, 2020, Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur, in: *Integration*, 43. Jg., Nr. 4, S. 257–277
- Becker, Ulrich, 2019, Kommentierung Artikel 7 EUV, in: Schwarze, Jürgen / Becker, Ulrich / Hatje, Amin / Schoo, Johann (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, S. 137–143
- Benczes, Istvan / Szent-Ivanyi, Balazs, 2015, The European Economy in 2014. Fragile Recovery and Convergence, in: *Journal of Common Market Studies*, 53. Jg., Nr. S1, S. 162–180
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2020, Transformation Index BTI 2020, Governance in International Comparison, <https://bti-project.org/de/home.html?&cb=00000> [1.4.2021]
- Bieber, Roland / Epiney, Astrid / Haag, Marcel / Kotzur, Markus, 2021, *Die Europäische Union, Europarecht und Politik*, Baden-Baden
- Böttcher, Barbara / Deuber, Gunter, 2009, As time goes by ... Gemischte Bilanz nach fünf Jahren EU-Osterweiterung, Deutsche Bank Research, *EU-Monitor*, Nr. 66, 7.5.2009, https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000464010/As_time_goes_by____Gemischte_Bilanz_nach_f%C3%BCnf_Jahr.PDF [31.3.2021]
- Böttger, Karin, 2020, Erweiterungspolitik, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang / Tekin, Funda (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Wiesbaden, S. 173–178
- Bug, Arnold, 2011, Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Osterweiterung der Europäischen Union, Chancen und Risiken für den Arbeitsmarkt, Infobrief Deutscher Bundestag, Nr. WD 6 – 3010 – 001/11, Berlin
- Busch, Berthold, 1999, Die Osterweiterung der Europäischen Union, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 249, Köln
- Busch, Berthold, 2004a, Die Erweiterung der EU: Etappen, Regelungen und Finanzen, in: *IW-Trends*, 31. Jg., Nr. 1, S. 3–8

- Busch, Berthold, 2004b, EU-Kohäsionspolitik, Entwicklung, Bestandsaufnahme und Reformvorschläge, IW-Analysen, Nr. 8, Köln
- Busch, Berthold / Diermeier, Matthias, 2019, Kohäsionspolitik der Europäischen Union, in: Hüther, Michael / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael, Die Zukunft der Regionen in Deutschland, IW-Studien, Köln, S. 133–149
- Busch, Berthold / Fröhlich, Hans-Peter, 1993, Aufbruch im Osten – Anpassung im Westen, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 211, Köln
- Busch, Berthold / Kauder, Björn, 2021, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, IW-Analysen, Nr. 142, Köln
- Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2004, Institutionelle Transformation und wirtschaftliche Performance, in: IW-Trends, 31. Jg., Nr. 1, S. 15–20
- Busch, Berthold / Pimpertz, Jochen, 2012, EU-Sozialpolitik, IW-Positionen, Nr. 54, Köln
- Cianciara, Agnieszka K., 2018, Polen, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden, S. 493–514
- Cianciara, Agnieszka K., 2019, Polen, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden, S. 515–518
- Damian, Alexandru, 2018, Rumänien, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden, S. 501–504
- Damian, Alexandru, 2019, Rumänien, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden, S. 523–526
- Dauderstadt, Michael, 1998, EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern, in: Integration, 21. Jg., Nr. 3, S. 149–167
- Deimel, Johanna, 2018, Bulgarien, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden, S. 431–434
- Deimel, Johanna, 2019, Bulgarien, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden, S. 453–456
- Deimel, Johanna, 2020, Bulgarien, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden, S. 501–504
- De Munter, André, 2020, Die Erweiterung der Europäischen Union, Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/167/die-erweiterung-der-europaischen-union> [25.5.2021]
- Die Welt, 2021, China bekommt für seine Osteuropa-Strategie die kalte Schulter, Nr. 40, 17.2.2021, S. 7
- Die Zeit, 2021, Montenegros chinesische Autobahn, Nr. 17, 22.4.2021, S. 27
- Dorrucci, Ettore / Fidora, Michael / Gartner, Christine / Zumer, Tina, 2020, Der Europäische Wechselkursmechanismus als Vorbereitung für die Einführung des Euro am Beispiel von Bulgarien und Kroatien, in: EZB, Wirtschaftsbericht, Nr. 8/2020, S. 93–115
- EBRD – European Bank for Reconstruction and Development, 1994, Economic Transition in the eastern Europe and the former Soviet Union, Transition Report, London

- EBRD, o. J., Transition indicators methodology 1989–2014, <https://www.ebrd.com/transition-indicators-history> [10.5.2021]
- Euractiv, 2016, Romania and Bulgaria were not ready for accession, EU auditors confess, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/auditors-romania-and-bulgaria-were-not-ready-for-accession/> [25.5.2021]
- Euractiv, 2021a, Orbán mildert Visegrad-Erklärung gegen Russland ab, 27.4.2021, <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/orban-mildert-harte-visegrad-erklaerung-gegen-russland-ab/> [20.5.2021]
- Euractiv, 2021b, Polens Disziplinarmaßnahmen für Richter verstoßen gegen EU-Recht, 7.5.2021, <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/polens-disziplinarmassnahmen-fuer-richter-verstossen-gegen-eu-recht/> [14.5.2021]
- Euractiv, 2021c, Grenzziehung auf dem Balkan: Serbien und Russland äußern sich zu angeblichem Non-Paper, 19.4.2021, <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/grenzziehung-auf-dem-balkan-serbien-und-russland-aeussern-sich-zu-angeblichem-non-paper/> [18.5.2021]
- Euractiv, 2021d, Neue „Methodik“ für EU-Beitrittsgespräche mit Serbien und Montenegro, 7.5.2021, <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/neue-methodik-fuer-eu-beitrittsgespraeche-mit-serbien-und-montenegro/> [18.5.2021]
- Eurobarometer, 2021, Standard-Eurobarometer 94, Winter 2020/2021, Anlage, Umfrage von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Kommunikation in Auftrag gegeben und koordiniert, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355> [26.4.2021]
- Europäische Kommission, 2006a, Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 354, 14.12.2006, S. 56–57
- Europäische Kommission, 2006b, Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 354, 14.12.2006, S. 58–59
- Europäische Kommission, 2017, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, COM(2017) 835, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, COM(2018) 324, Brüssel
- Europäische Kommission, 2019a, Bericht über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, COM(2019) 499 final, Brüssel

- Europäische Kommission, 2019b, Bericht über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, COM(2019) 498 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2019c, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union: aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte, COM(2019) 163, Brüssel
- Europäische Kommission, 2020a, Konvergenzbericht 2020, COM(2020) 237 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2020b, Konvergenzbericht: Bilanz der Fortschritte der Mitgliedstaaten auf dem Weg zum Beitritt zum Euro-Währungsgebiet, Pressemitteilung, 10.6.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1011 [21.4.2021]
- Europäische Kommission, 2020c, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020. Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 580, Brüssel
- Europäische Kommission, 2021, Schutz der Unabhängigkeit polnischer Richter: Kommission verklagt Polen vor dem Europäischen Gerichtshof, https://ec.europa.eu/germany/news/20210331-kommission-verklagt-polen_de [27.4.2021]
- Europäische Kommission, o. J., EU expenditure and revenue 2014–2020, http://ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all-revised_test.xls [8.2.2021]
- Europäischer Rat, 2020a, Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17. bis 21. Juli 2020), Schlussfolgerungen, <https://www.consilium.europa.eu/media/45136/210720-euco-final-conclusions-de.pdf> [27.4.2021]
- Europäischer Rat, 2020b, Tagung des Europäischen Rates (10./11. Dezember 2020), Schlussfolgerungen, https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_de.htm [27.4.2021]
- Europäischer Rat Feira, 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_de.htm [22.3.2021]
- Europäischer Rat Kopenhagen, 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, <https://www.consilium.europa.eu/media/21219/72924.pdf> [27.1.2021]
- Europäisches Parlament, 2018, Entschließung vom 12. September 2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 433, 31.12.2019, S. 66–85
- Europäisches Parlament, 2020, Rechtsstaatlichkeit und EU-Haushalt: Abgeordnete und Rat erzielen Kompromiss, Pressemitteilung, 5.11.2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201104IPR90813/rechtsstaatlichkeit-und-eu-haushalt-abgeordnete-und-rat-erzielen-kompromiss> [18.8.2021]

- Europäisches Parlament / Rat der EU, 2020, Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 433I, 22.12.2020, S. 1–10, <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj> [31.5.2021]
- Europäisches Parlament / Rat der EU, 2021, Verordnung (EU) 2021/241 vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj> [27.4.2021]
- European Commission, 2020a, EU expenditure and revenue 2014–2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget_en [27.4.2021]
- European Commission, 2020b, Convergence Report 2020, European Economy, Institutional Paper, Nr. 129, https://ec.europa.eu/info/publications/convergence-report-2020_en [21.4.2021]
- Eurostat, 2017, Statistiken über ausländische Direktinvestitionen, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Foreign_direct_investment_statistics/de [16.7.2021]
- Eurostat, 2021a, Basic figures on enlargement countries, Factsheets, 2021 edition, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/12749261/KS-08-21-097-EN-N.pdf/5d39c0eb-7f28-7128-0eaa-541af1fc67e4?t=1620368086198> [11.5.2021]
- Eurostat, 2021b, European Union direct investments, 15.1 Comparability – geographical, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/bop_fdi_esms.htm#coher_compar1470210968798 [16.7.2021]
- Eurostat, 2021c, Datenbank Figaro, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/experimental-statistics/figaro> [10.6.2021]
- Eurostat, Datenbank, verschiedene Abfragedaten, https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database?node_code=org
- EZB – Europäische Zentralbank, 2009, Fünf Jahre EU-Mitgliedschaft, in: Monatsbericht, Nr. 5, S. 97–114
- EZB, 2015, Real convergence in the euro area: evidence, theory and policy implications, in: ECB Economic Bulletin, Nr. 5/2015, S. 30–45
- EZB, 2020, Konvergenzbericht, Juni 2020, <https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202006~9fefc8d4c0.de.html> [21.4.2021]
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2017, Warnung vor Spaltung der EU, Nr. 53, 3.3.2017, S. 7
- FAZ, 2021a, Dabei sein, ohne mitzubestimmen, Nr. 11, 14.1.2021, S. 8
- FAZ, 2021b, Wann geht die EU-Kommission gegen Rechtsstaatssünder vor?, Nr. 131, 10.6.2021, S. 4
- Fella, Stefano, 2020, EU budget and coronavirus: What did Hungary and Poland block?, 25.11.2020, <https://commonslibrary.parliament.uk/eu-budget-and-coronavirus-what-did-hungary-and-poland-block/> [27.4.2021]

- Forgo, Balazs / Jevcak, Anton, 2015, Economic Convergence of Central and Eastern European EU Member States over the Last Decade, European Economy Discussion Paper, Nr. 1, Brüssel
- Gaiya, Blessing A., 2020, Issues in the compilation and analysis of remittances in PBM6, https://www.bis.org/ifc/publ/ifcb52_11.pdf [27.4.2021]
- Goecke, Henry, 2013, Europa driftet auseinander: Ist dies das Ende der realwirtschaftlichen Konvergenz?, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 4, S. 67–79
- Goecke, Henry / Hüther, Michael, 2016, Regional Convergence in Europe, in: Intereconomics, 51. Jg., Nr. 3, S. 165–171
- Grömling, Michael, 2004, Wirtschaftswachstum, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Perspektive 2050, Ökonomik des demographischen Wandels, IW-Studien, S. 67–96
- Hensel, Karl P., 1974, Grundformen der Wirtschaftsordnung, München
- Herrnfeld, Hans-Holger, 2019, Kommentierung Artikel 49 EUV, in: Schwarze, Jürgen / Becker, Ulrich / Hatje, Amin / Schoo, Johann (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, S. 415–427
- Hurley, John / Morris, Scott / Portelance, Gailyn, 2018, Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective, CGD Policy Paper, Nr. 121, Washington D. C.
- Hüther, Michael, 2019, Das Europa der Regionen: Wie weit trägt das Versprechen auf Konvergenz?, in: List-Forum, 45. Jg., Nr. 2, S. 1–31
- Hüther, Michael / Vogel, Markus, 2020, Souveränität und Verantwortung im Mehrebenensystem: Föderalismus als Orientierung für eine zukunftsfähige EU?, IW-Policy Paper, Nr. 24/2020, Köln
- Inotai, András, 1994, Die Regionale Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten: Mehr Wettbewerb als Kooperation, in: Integration, 17. Jg., Nr. 1, S. 21–29
- Inotai, András, 2014, Ein Jahrzehnt ungarischer Mitgliedschaft in der Europäischen Union: eine kritische Bilanz, in: Integration, 37. Jg., Nr. 4, S. 320–344
- Kasekamp, Andreas, 2013, Die baltischen Staaten und die EU: Der steinige Weg von „außerhalb“ zum „Kern“, in: Integration, 36. Jg., Nr. 4, S. 279–290
- Kleinz, Johannes, 1987, Direktinvestitionen, in: Dichtl, Erwin / Issing, Ottmar (Hrsg.), Vahlens großes Wirtschaftslexikon, Bd. 1, München
- Lang, Kai O., 2021, Die Drei-Meere-Initiative: wirtschaftliche Zusammenarbeit in geostrategischem Kontext, SWP-Aktuell, Nr. 16, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2021A16_Drei-Meere-Initiative.pdf [5.5.2021]
- Lesch, Hagen, 1998, Agenda 2000: Die Rolle der europäischen Strukturpolitik zwischen Kohäsions- und Beschäftigungsziel, IFSt-Schrift, Nr. 365, Bonn
- Lippert, Barbara, 2006, Erweiterung, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, Bonn, S. 120–128

- Lippert, Barbara, 2020a, Die Erweiterungsgeschichte der Europäischen Union. Verlauf, Dynamik und Perspektiven, in: Becker, Peter / Lippert, Barbara, (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Bd. 1, Wiesbaden, S. 119–147
- Lippert, Barbara, 2020b, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden, S. 439–448
- Lippert, Barbara, 2021, Nach dem Brexit: Eine neue Debatte über Erweiterung und Vertiefung der EU, SWP-Aktuell, Nr. 2021/A 07, Berlin
- Marrano, Mauro G., 2021, Western Balkans: The burdens of China's lending to governments, UniCredit, Macro Research EEMEA Special Topics, https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/emergingmarkets_docs_2021_179967.ashx?EXT=pdf&KEY=l6KjPzSYBBGzROuioxedUNdVq1wFeRoBg8dvzn51cwXlFTjORbl4w==&T=1 [10.5.2021]
- Marzocchi, Ottavio, 2021, Der Schutz der Grundrechte in der EU, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/146/der-schutz-von-artikel-2-euv-in-der-eu> [27.4.2021]
- Mickel, Wolfgang / Bergmann, Jan M., 2005, Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden
- Mihm, Andreas, 2021, Gefährliche China-Kredite?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 105, 7.5.2021, S. 25
- n-tv, 2019, Polen lehnt den Euro vorerst ab, 13.4.2019, <https://www.n-tv.de/politik/Polen-lehnt-den-Euro-vorerst-ab-article20967102.html> [17.7.2021]
- NZZ – Neue Zürcher Zeitung, 2007, Die Tschechische Republik braucht keine Hilfe mehr, Nr. 250, 27.10.2007, S. 7
- NZZ, 2019, Der Euro ist im Osten eine verschmähte Braut, 18.1.2019, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/der-euro-ist-im-osten-eine-verschmaehte-braut-ld.1452487> [17.7.2021]
- NZZ, 2021, Ein Prestigeverlust für Peking, Nr. 34, 11.2.2021, S. 2
- Ochmann, Cornelius, 2002, Polen – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Europa-Handbuch, Gütersloh, S. 237–245
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013, Die OECD in Zahlen und Fakten 2015–2016, Paris
- Oppermann, Thomas / Classen, Dieter / Nettesheim, Martin, 2021, Europarecht, München
- Ostry, Hardy / Pena Pereira, Sophia / Gläser, Kai / Bruckwilder, Ludger, 2020, Ratspräsidentenschaft ermöglicht Kompromiss – EU einigt sich auf Haushalt und Klimaziele, <https://www.kas.de/de/web/bruessel/laenderberichte/detail/-/content/ratspraesidentschaft-ermoeglicht-kompromiss> [14.5.2021]
- Prager Zeitung, 2019, „Ich will keinen Euro“, 12.3.2019, <https://www.pragerzeitung.cz/ich-will-den-euro-nicht/> [17.7.2021]

- Priebus, Sonja / Anders, Lisa H., 2020, Rechtsstaatliche Lösungen für politische Konflikte? Rechtsstaatsbezogene Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn, in: *Integration*, 43. Jg., Nr. 2, S. 121–135
- Radio Prag International, 2001, Die tschechische Couponprivatisierung nach 10 Jahren, <https://deutsch.radio.cz/die-tschechische-couponprivatisierung-nach-10-jahren-8043860> [25.5.2021]
- Reporter ohne Grenzen, 2020, Rangliste der Pressefreiheit 2020, https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2020/Rangliste_der_Pressefreiheit_2020_-_RSF.pdf [27.4.2020]
- Rupperecht, Tobias, 2019, Eine fundamentale Liberalisierung in Osteuropa blieb aus, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 19.10.2019, Internationale Ausgabe, S. 24–25
- Spannagel, Till / Hungerland, Wolf-Fabian, 2020, Verhandeln für eine erfolgreiche EU-Kohäsionspolitik, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.), *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht Dezember*, S. 30–37, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-12-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=28 [7.5.2021]
- Sturge, Georgina, 2021, *Migration Statistics*, House of Commons Library, Briefing Paper, CBP06077, 27. April 2021, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06077/> [25.5.2021]
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2003, *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04*, Wiesbaden
- SZ – *Süddeutsche Zeitung*, 2014, Litauen darf ab 2015 den Euro einführen, 4.6.2014, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/votum-von-ezb-und-kommission-litauen-darf-ab-2015-den-euro-einfuehren-1.1985977> [20.5.2021]
- SZ, 2020, EU-Kommission geht gegen Polen vor, 29.4.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-kommission-polen-justizreform-1.4892549> [29.4.2020]
- Timmer, Marcel P. et al., 2015, An Illustrated User Guide to the World Input-Output Database: The Case of Global Automotive Production, in: *Review of International Economics*, 23. Jg., Nr. 3, S. 575–605
- UN – United Nations, 2021, Population Division, *Data International Migrant Stock*, https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_ims_stock_by_sex_destination_and_origin.xlsx [8.3.2021]
- UN Comtrade, 2021, *Datenbank*, <https://comtrade.un.org/> [3.3.2021]
- Waldhoff, Christian / Neumeier, Christian, 2021, Kompromiss mit Polen und Ungarn: Aushebelung des Rechtsstaatsmechanismus?, in: *ifo Schnelldienst*, 74. Jg., Nr. 2, S. 22–25
- Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), 2006, *Europa von A bis Z*, Bonn

WIOT – World-Input-Output-Tables, 2016, World Input-Output Database, <http://www.wiod.org/home> [17.7.2021]

Wollenschläger, Ferdinand, 2007, Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime, Tübingen

Worldbank, 2020, Ease of Doing Business Index, https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/excel/db2020/DB20_score_calculator.xlsx [19.4.2021]

Abstract

The Central and Eastern European Countries in the EU

Their development, the status quo and current issues

In economic terms, the enlargement of the EU to include the Central and Eastern European countries (CEECs) has been a success. The CEECs have all been effectively integrated into the common internal market and current economic developments point to ongoing convergence and increasing cohesion. Substantial financial resources from the EU budget have made a significant contribution to this process. In the political sphere, however, the balance is less positive. In some CEE countries, a tendency to revive nationalism can be observed and in recent years conflicts with the EU over the rule of law, democracy, and the independence of the judiciary have intensified. Attempts by the European Commission and the European Parliament to counter this phenomenon with both existing instruments and new procedures have so far proved unsuccessful. Indeed, these unresolved frictions have recently hampered agreement on the 2021–2027 Multiannual Financial Framework. The lessons to be learned from these developments need to be applied when further enlargements are considered.

Autor

Dr. **Berthold Busch**, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg, Abschluss 1980 als Diplom-Volkswirt, Promotion zum Dr. rer. pol. 1984; seit 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur“.

Kostenfreier Download auf www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen.

Oliver Koppel / Thomas Puls / Enno Röben

Innovationstreiber Kfz-Unternehmen

Eine Analyse der Patentanmeldungen in Deutschland für die Jahre 2005 bis 2016

IW-Analysen 132, 2019, 60 Seiten

Martin Beznoska / Tobias Hentze / Susanna Kochskämper / Maximilian Stockhausen

Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland

Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge

IW-Analysen 133, 2019, 72 Seiten

Barbara Engels / Klaus-Heiner Röhl

Start-ups und Mittelstand

Potenziale und Herausforderungen von Kooperationen

IW-Analysen 134, 2019, 66 Seiten

Dominik H. Enste / Louisa Marie Kürten / Lena Suling / Anja Katrin Orth

Digitalisierung und mitarbeiterorientierte Führung

Die Bedeutung der Kontrollüberzeugung für die Personalpolitik

IW-Analysen 135, 2020, 72 Seiten

Pekka Sagner / Maximilian Stockhausen / Michael Voigtländer

Wohnen – die neue soziale Frage?

IW-Analysen 136, 2020, 84 Seiten

Berthold Busch

Der britische Sonderweg in Europa

IW-Analysen 137, 2020, 72 Seiten

Jürgen Matthes

Die europäische Handelspolitik und China

Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb

IW-Analysen 138, 2020, 84 Seiten

Hubertus Bardt / Karl Lichtblau

Industriepolitische Herausforderungen

Horizontale Ansätze und neue Aufgaben für den Staat

IW-Analysen 139, 2020, 78 Seiten

Christina Anger / Axel Plünnecke

Bildungsgerechtigkeit

Herausforderung für das deutsche Bildungssystem

IW-Analysen 140, 2021, 78 Seiten

Dominik H. Enste / Johanna Kary

Die sieben Todsünden

Verhaltensökonomische Interpretationen und Handlungsempfehlungen

IW-Analysen 141, 2021, 120 Seiten

Berthold Busch / Björn Kauder

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa

IW-Analysen 142, 2021, 78 Seiten

Martin Beznoska / Jochen Pimpertz / Maximilian Stockhausen

Führt eine Bürgerversicherung zu mehr Solidarität?

Eine Vermessung des Solidaritätsprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung

IW-Analysen 143, 2021, 72 Seiten

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln
T 0221 4981-0
info@iwkoeln.de

iwkoeln.de

ISBN 978-3-602-15030-4 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45645-1 (E-Book|PDF)