

Jan Delhey

Die Entwicklung der Lebensqualität nach dem EU-Beitritt

Lehren für die Beitrittskandidaten aus früheren Erweiterungen

I. Der Ausgangspunkt: Entwicklungsunterschiede und das Ziel der Kohäsion

Die Frage der Erweiterung der Europäischen Union (EU) um neue Mitglieder ist nur noch eine Frage des *Wann*, nicht mehr des *Ob*. Dreizehn Länder haben derzeit den Bewerberstatus: die zehn früheren Ostblockländer Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn sowie die Mittelmeerländer Malta, Türkei und Zypern. Mit Ausnahme der Türkei verhandeln die Länder derzeit mit Brüssel den Beitritt. Mit der Mitgliedschaft in der EU verbinden Politiker wie Bürger in den Beitrittsländern die Hoffnung auf ein Aufholen gegenüber den wohlhabenden westeuropäischen Gesellschaften, nachdem die Systemtransformation, also der Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft, diese Erwartungen nur zum Teil erfüllt hat.

Die Kernfragen sind: Können die Erweiterungsländer nach dem Beitritt den wirtschaftlichen und sozialen Rückstand zu den westeuropäischen Gesellschaften verringern? Und ist die EU-Mitgliedschaft dabei hilfreich? Optimistische Stimmen gehen davon aus, dass hohes Wirtschaftswachstum zunächst die fortgeschrittenen Bewerberländer, später dann die Nachzügler an das Niveau der derzeit schwächsten EU-Länder heranführen wird.¹ Pessimistische Stimmen betonen, dass Konvergenz zwischen zwei sozial und wirtschaftlich so unterschiedlichen Regionen wie West- und Osteuropa schwierig zu erreichen sei – dies nicht zuletzt deshalb, weil die EU keinen „Masterplan“ habe, um

Dieser Artikel ist Teil des Forschungsprojekts „Wohlfahrtsentwicklung in Beitrittsländern zur Europäischen Union“, finanziert von der Fritz Thyssen Stiftung, Köln.

¹ Vgl. Richard Rose, Another Great Transformation, in: *Journal of Democracy*, 10 (1999) 1, S. 51–56; Tsunito Morita, The Hidden Growth Potential of EU Candidates, in: *Transition*, 10 (1999) 5, S. 9–11.

einen solchen Prozess zu initiieren und zu gestalten. Trotz der Hilfen der EU könne der Abstand auch wachsen, statt sich zu verringern.²

„Aufzuholen“ ist nicht nur Wunsch der Bewerberstaaten, sondern auch offizielles Ziel der EU. Seit ihrer Gründung gehören der Gemeinschaft Länder mit sehr unterschiedlichen Lebensbedingungen an. Insbesondere die Aufnahme ärmerer, peripherer Länder wie Irland 1973, Griechenland 1981 sowie Portugal und Spanien 1986 hat die Gemeinschaft heterogener gemacht, und die Frage, wie die Entwicklungsunterschiede und Wohlfahrtsdisparitäten verringert werden können, hat einen festen Platz auf der Agenda der EU.³ Unter dem Begriff der *ökonomischen und sozialen Kohäsion* hat sich Brüssel zum Ziel gesetzt, nicht nur die Wohlfahrt der EU-Bürger zu fördern, sondern auch die Lebens- und Arbeitsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft einander anzunähern. Hauptziel ist es, die Unterschiede im sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand zu verringern. Darin sieht die Kommission eine Grundbedingung für eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft.⁴

Mit der Osterweiterung wird die Verpflichtung zur Kohäsion noch mehr Brisanz bekommen, hauptsächlich wegen des niedrigen Einkommens- und Wohlstandsniveaus in einigen Bewerberlän-

² Vgl. Ernst-Ulrich Huster, Sozialraum Europa: von der Einheit zur Spaltung, in: Benjamin Benz/Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), *Sozialraum Europa. Ökonomische und politische Transformation in Ost und West*, Opladen 2000, S. 17–44; Jose Mencinger, Convergence? A Sceptical View from the East, in: *Transition*, 10 (2000) 5, S. 11 f.

³ Vgl. Wolfgang Zapf/Jan Delhey, Deutschland und die vierte EU-Erweiterung (i. E.); Paul J. Welfens, Anpassungsprobleme in postsozialistischen Ländern Osteuropas im Vorfeld der EU-Osterweiterung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3–4/1999, S. 29–42; International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook. Focus on Transition Economies*, Washington 2000.

⁴ Vgl. European Commission, *Impact Study. The Effects on the Union's Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe*, Brüssel 1997 (Internet: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/agenda2000/impact/>, Version vom 9. Januar 2001).

dern. Gegenwärtig liegt deren Pro-Kopf-Einkommen (Bruttoinlandsprodukt [BIP] nach Kaufkraftstandards) zwischen 81 Prozent (Zypern) und 22 Prozent (Bulgarien) des EU-Durchschnitts.⁵ In der jetzigen EU mit ihren 15 Mitgliedern (die EU 15) ist Luxemburg als reichstes Land 2,8-mal so wohlhabend wie das Schlusslicht Griechenland. Mit den Kandidaten der 1998er-Gruppe würde sich das Einkommensgefälle fast verdoppeln, mit denen der 2000er-Gruppe fast verdreifachen.⁶ Auch in der Lebenszufriedenheit der Bürger spiegeln sich die West-Ost-Unterschiede bei den Lebensverhältnissen wider.⁷ Während beispielsweise die Skandinavier mit ihrem Leben sehr zufrieden sind, zählen Bulgaren, Litauer und Rumänen zu den unzufriedensten Völkern weltweit.⁸ In einer nach Osten erweiterten Union wird es deshalb schwer, Kohäsion sicherzustellen, selbst wenn die Kandidaten bis zum Beitritt noch Fortschritte machen.

Ist die Integration in die EU hilfreich für eine aufholende Modernisierung? Das ist das Thema dieses Artikels. Die Suche nach der Antwort erfolgt in drei Schritten: Zunächst wird anhand eines Modells geklärt, wie die EU-Politik die Lebensqualität in schwächeren Mitgliedstaaten beeinflusst. Dann wird ein Blick auf die bisherige Bilanz der Süderweiterung und die Entwicklung Irlands geworfen, die gute Vergleichsfälle für die anstehende Erweiterung sind. Es folgt ein Ausblick auf die Chancen und Risiken für die Bewerberländer der Osterweiterung.

II. EU-Mitgliedschaft und Lebensqualität

Da die EU-Politik nicht nur auf die Wirtschaftsentwicklung, sondern letztlich auch auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in einem weiteren Sinne zielt, ist es sinnvoll, mit Konzepten der

Lebensqualität zu arbeiten.⁹ Ich unterscheide hier drei Aspekte von Lebensqualität (oder Wohlfahrt): *Materielle Lebensbedingungen* sind die individuellen Lebensverhältnisse der Bürger wie Einkommen, Lebensstandard und Arbeitsbedingungen. Mit dem Begriff *Qualität der Gesellschaft* beziehe ich mich auf kollektive Merkmale von Gesellschaften, welche die Wohlfahrt der Bürger positiv oder negativ beeinflussen. Beispiele sind das Ausmaß, in dem Freiheitsrechte garantiert sind oder soziale Absicherung gewährleistet ist. Zusätzlich zu diesen objektiven Aspekten kann Wohlfahrt auch durch die Bürger selbst beurteilt werden. *Subjektives Wohlbefinden* ist der Sammelbegriff für Wahrnehmungen und Bewertungen der Lebensbedingungen durch die Bevölkerung.

Die EU-Politik beeinflusst die Lebensqualität in den Mitgliedstaaten hauptsächlich durch die drei folgenden Mechanismen: die Regionalpolitik, institutionelle Anpassungen und wirtschaftliche Integration.

1. Regionalpolitik

Der stärkste, intentionalste und unmittelbarste Impuls kommt von der Regionalpolitik (auch Struktur- oder Kohäsionspolitik genannt). Dieses Politikfeld hat in Brüssel stetig an Bedeutung gewonnen.¹⁰ Durch finanzielle Hilfen für Infrastruktur, Umweltschutz, Bildung, Beschäftigung und Produktionsinvestitionen will die EU die Wettbewerbsfähigkeit der wirtschaftlich schwächeren Regionen und Länder verbessern und die Voraussetzungen für nachhaltiges und Arbeitsplätze schaffendes Wachstum stärken. Durch diesen An Schub sollen die unterschiedlichen Modernisierungsniveaus innerhalb der Gemeinschaft reduziert werden.

Für die Mitglieder stehen mit den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds zwei Fördertöpfe zur Verfügung (s. Übersicht 1). Bei den Strukturfonds werden Grade der Bedürftigkeit („Ziele“) unterschieden, wobei die stärkste Unterstützung, nämlich zwei Drittel der Gelder, den „Ziel 1“-Regio-

5 Auch wenn man die größere informelle Wirtschaftsaktivität in den Bewerberstaaten berücksichtigt, ändert sich das Bild nicht fundamental.

6 Mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Zypern laufen die Beitrittsverhandlungen seit 1998 (deshalb „1998er-Gruppe“); mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei seit 2000 („2000er-Gruppe“).

7 Vgl. Ronald Inglehart/Hans Dieter Klingemann, Genes, Culture, Democracy and Happiness, in: Ed Diener/Eunkook Suh (Hrsg.), Subjective well-being across cultures, Cambridge 2000, S. 165–183.

8 Um präzise zu sein: Zumindest von den 64 im World Value Survey vertretenen Nationen zählen sie zu denen mit dem niedrigsten Wohlbefinden.

9 Vgl. dazu u. a. Heinz-Herbert Noll, Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und „neue“ Wohlfahrtskonzepte. Arbeitspapier P 00-505, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin 2000; Ed Diener/Eunkook Suh, Measuring Quality of Life: Economic, Social and Subjective Indicators, in: Social Indicators Research, 40 (1997) 1–2, S. 189–216.

10 Vgl. den kurzen historischen Abriss in Volker Bornschier, Ist die Europäische Union wirtschaftlich von Vorteil und eine Quelle beschleunigter Konvergenz? Explorative Vergleiche mit 33 Ländern im Zeitraum von 1980 bis 1998, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 52 (2000) 1, S. 178–204.

Übersicht 1: Strukturpolitik der EU (Ziele gemäß Planungsperiode 2000–2006)

① Strukturfonds			
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (seit 1975)	Europäischer Sozialfonds (seit 1958)	Europäischer Agrarfonds (seit 1964)	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) (seit 1994)
Ziel 1	Regionen mit großem Entwicklungsrückstand (Kriterium: regionales BIP pro Kopf < 75 % des EU-Durchschnitts)		
Ziel 2	Hilfen zur Bewältigung des Strukturwandels in industriellen Krisenregionen, ländlichen Problemgebieten und städtischen sozialen Brennpunkten		
Ziel 3	Ausbau der Humanressourcen: Anpassung der Modernisierung von Bildung, Ausbildung und Beschäftigungssystemen		
② Kohäsionsfonds (seit 1993)			
Umweltschutz und Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in unterdurchschnittlich entwickelten Mitgliedstaaten (Kriterium: nationales BIP pro Kopf < 90 % des EU-Durchschnitts)			
③ Strukturelle Hilfen für die Beitrittsländer			
Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA)			
Sonderprogramm für die Vorbereitung auf den Beitritt in den Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (SAPARD)			
PHARE (Stärkung der staatlichen Verwaltung und Institutionen, Anpassung an Gemeinschaftsrecht, Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts)			

nen vorbehalten ist.¹¹ Hierunter fallen alle Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75 Prozent des Durchschnittswertes für die EU, ungeachtet des nationalen Einkommensniveaus. Deshalb werden auch ärmere Regionen aus eigentlich reichen Mitgliedstaaten unterstützt, wie z. B. die neuen Bundesländer in Deutschland. Zweitwichtigstes Interventionsziel sind im Strukturwandel begriffene Regionen mit großen Strukturproblemen, hoher Arbeitslosigkeit oder starkem Bevölkerungsrückgang.

Beim Kohäsionsfonds erfolgt die Bedürftigkeitsprüfung dagegen auf nationaler Ebene, mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 90 Prozent des Durchschnittswertes als Schwelle. Im Haushaltsplan 2000 bis 2006 stehen 275 Milliarden Euro (in Preisen von 1997) für die Regionalpolitik zur Verfügung, nach 200 Milliarden in der vorherigen Planungsperiode. Leistungsschwächere Länder profitieren also von der EU-Mitgliedschaft, weil sie mehr Unterstützung bekommen, als sie zum Gemeinschaftshaushalt beitragen. Die EU-Hilfen stärken die Wirtschaft und verbessern dadurch die materiellen Lebensbedingungen der Bevölkerung.¹²

¹¹ Vgl. European Commission (Anm. 4).

¹² Nur im Falle der Einkommenstransfers für Landwirte aus dem Europäischen Agrarfonds, Abteilung Ausrichtung, handelt es sich um direkte Einkommensbeihilfen.

Für die kommenden Mitgliedstaaten sind für die Jahre 2000–2006 in drei Programmen Vorbereitungshilfen für den Beitritt und Infrastrukturhilfen in Höhe von sieben Milliarden Euro eingeplant (s. Übersicht 1). Doch der Mitgliedstatus ist finanziell um einiges attraktiver als der Bewerberstatus, da für denselben Zeitraum im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds 45 Milliarden Euro für neue Mitglieder reserviert sind. Da die Erweiterung (oder besser: die zu erwartenden verschiedenen Stufen der Erweiterung) das statistische Durchschnittseinkommen in der EU senken wird, hat sie weitreichende Folgen für die zukünftige Verteilung der Regionalförderung. Einige der gegenwärtig geförderten Regionen und Länder werden auf dem Papier wohlhabender – eine Art statistischer Fahrstuhleffekt – und verlieren im Extremfall ihren Anspruch auf Förderung.

2. Institutionelle Anpassungen

Ein insgesamt positiver, aber weniger sichtbarer Impuls geht von den institutionellen Anpassungen aus, die für den Beitritt zur EU nötig sind. Neue Mitglieder müssen gewisse demokratische und marktwirtschaftliche Standards erfüllen sowie über effektive Verwaltungen und einen funktionierenden Rechtsstaat verfügen. Darüber hinaus müssen sie alle Rechte und Pflichten eines Mitglieds tragen können, was insbesondere heißt, dass sie das EU-Gemeinschaftsrecht mit allen Normen

Übersicht 2: Institutionelle Voraussetzungen für einen Beitritt (Kopenhagen-Kriterien)

Die Mitgliedschaft erfordert:	politisches Kriterium die Stabilität der Institutionen, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten garantieren;
	wirtschaftliches Kriterium die Existenz einer funktionierenden Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standhält;
	gemeinschaftsrechtliches Kriterium die Fähigkeit zur Übernahme der Pflichten der Mitgliedschaft, einschließlich des Einverständnisses mit den Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion (hierunter fällt vor allem die Übernahme, Anwendung und Durchsetzung des EU-Gemeinschaftsrechts, des sog. Acquis Communautaire oder kurz Acquis, ein Regelwerk von 80 000 Seiten).

Quelle: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>, 14.02.2001.

und Regulierungen („acquis“) übernehmen und anwenden. Diese institutionellen Anforderungen wurden implizit auch bei früheren Erweiterungen angewandt, bei der Osterweiterung aber als sog. „Kopenhagen-Kriterien“ explizit formuliert (s. Übersicht 2). Weil geringer modernisierte Länder häufig auch „schwächere“ demokratische, marktwirtschaftliche und rechtsstaatliche Institutionen haben, bedeuten die Anpassungen im Laufe der Beitrittsvorbereitungen signifikante institutionelle Verbesserungen für die Kandidaten und damit eine Verbesserung der Qualität der Gesellschaft.

In internationalen Vergleichen wird die Institutionenqualität der meisten EU-Staaten als hoch eingestuft. Der Internationale Währungsfonds hat 170 Staaten der Erde nach ihrer institutionellen Qualität untersucht. Mit Ausnahme Griechenlands rangieren alle derzeitigen EU-Mitglieder unter den 30 Staaten mit der höchsten Bewertung (also im obersten Fünftel). Von den Beitrittskandidaten wird nur Ungarn im obersten Fünftel geführt. Die Mehrzahl der Kandidaten ist im zweiten Fünftel angesiedelt, Bulgarien und Rumänien im dritten Fünftel, die Türkei im vierten Fünftel.¹³ Da die institutionellen Anpassungen Voraussetzung für den Beitritt sind, fallen einige der erwartbaren Verbesserungen bereits vor dem Beitritt an. Als langfristigen Nebeneffekt werden die besser funktionierenden Institutionen einen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum und die soziale Situation haben. Dies lassen Untersuchungen der Weltbank zum Zusammenhang von Institutionenqualität und wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung erwarten.¹⁴ Allerdings kann die Übernahme einiger EU-Standards auch ambiva-

lente Folgen haben, z. B. die Arbeitsmarktregulierungen gemäß der Europäischen Sozialcharta. Einerseits stärken sie die Position der Arbeiter und Angestellten gegenüber dem Arbeitgeber, andererseits erhöhen sie die Transaktionskosten für Beschäftigung und könnten so die Neuformierung von Unternehmen behindern.¹⁵

3. Wirtschaftliche Integration

Laut Theorien des Außenhandels führt wirtschaftliche Integration über den Transfer von Kapital, Technologie und Management-Know-how schrittweise zu einer Verringerung der ökonomischen Entwicklungsunterschiede der beteiligten Länder.¹⁶ Von besonderer Bedeutung sind ausländische Direktinvestitionen, auch wenn sie bisweilen kritisch als schleichende „Kolonialisierung“ gesehen werden.¹⁷ In den neunziger Jahren hat die Öffnung der früheren Planwirtschaften zu einer starken Ausweitung der Handelsbeziehungen mit Westeuropa geführt. Innerhalb von zehn Jahren (1990–2000) sind ausländische Direktinvestitionen in Höhe von 94 Milliarden Dollar in die Bewerberländer geflossen. Mahnende Stimmen betonen jedoch, dass die schrittweise Integration in die europäische und globale Wirtschaft zu einer „Peripherisierung“ der Reformökonomien geführt hat, weil die starken Volkswirtschaften Westeuropas die Reformstaaten als „verlängerte Werkbank“ für arbeitsintensive Branchen mit geringer Produktivität nutzen.¹⁸

¹³ Vgl. International Monetary Fund (Anm. 3), S. 161 f.

¹⁴ Vgl. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Reifegrad der Mittel- und Osteuropäischen EU-Beitrittsbewerber, Wien 1999.

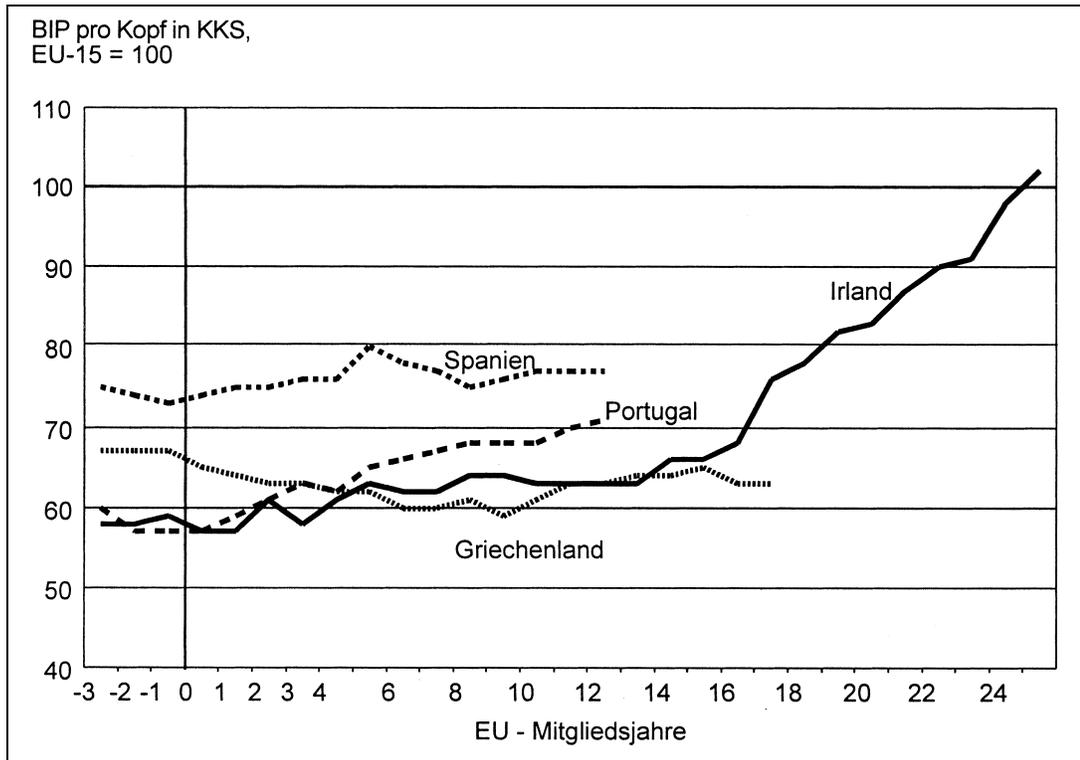
¹⁵ Vgl. Jakob Juchler, Global Processes, the Transformation in Eastern Europe and European Unification, in: Dialogue and Universalism, 12 (2000), S. 1–28.

¹⁶ Vgl. Arndt Hopfmann, Transformation und Weltmarktintegration. Perspektiven der Reformländer Mittel- und Osteuropas in der internationalen Arbeitsteilung, in: Prokla, 25 (1995) 4, S. 541–564.

¹³ Vgl. International Monetary Fund (Anm. 3).

¹⁴ Vgl. Daniel Kaufmann/Aart Kraay/Pablo Zoido-Lobaton, Governance Matters. Policy Research Working Paper 2196, The World Bank, Washington 1999.

Abbildung: Ökonomische Entwicklung der Kohäsionsländer, relativ zur EU



Quelle: Eurostat Datenbank New Cronos.

Die Chancen einer vollen Integration in den Binnenmarkt liegen in einem stärkeren Wirtschaftswachstum. Allerdings werden Gewinne und Verluste nicht gleichmäßig über Länder, Regionen und wirtschaftliche Sektoren verteilt sein. Die Gefahren liegen im Konkurrenzdruck. Je besser die Reformökonomien auf den Wettbewerb vorbereitet sind, um so geringer fallen die Nachteile der vollständigen wirtschaftlichen Integration aus. Die EU-Mitgliedschaft wird die wirtschaftliche Einbindung also weiter vorantreiben – ob mit eher positivem oder negativem Ergebnis bleibt abzuwarten.

III. Der Vorteil der Mitgliedschaft: Die Erfahrungen der Kohäsionsländer

Die Kohäsionsländer Irland, Griechenland, Portugal und Spanien (s. Abbildung) profitieren derzeit am stärksten von der Strukturpolitik der Gemein-

schaft.¹⁹ Griechenland, Irland und Portugal fallen mit ihrem gesamten Staatsgebiet unter die „Ziel 1“-Förderung, Spanien mit mehreren Regionen, in denen rund 60 Prozent der Bevölkerung leben. Von 1994 bis 1999 belief sich die jährliche Förderung auf 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Griechenland, 3,3 Prozent für Portugal, 2,4 Prozent für Irland und 1,5 Prozent für Spanien. Bei den Investitionen war der EU-Anteil an den Gesamtinvestitionen noch höher; er lag hier zwischen 6 Prozent in Spanien und 15 Prozent in Griechenland.

Aber haben diese Länder seit ihrem Beitritt aufgeholt? Gemessen an bewährten ökonomischen und sozialen Indikatoren fällt die Antwort überwiegend positiv aus. Auch wenn sich die Länder unterschiedlich entwickelt haben, hat sich die Lücke zwischen ihnen und dem EU-Durchschnitt

¹⁹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Dokument KOM 24), Brüssel 2001, S. 122 f. Der Begriff „Kohäsionsländer“ bezieht sich darauf, dass diese vier Staaten Gelder aus dem 1993 eingerichteten Kohäsionsfonds der EU erhalten.

zumeist verkleinert. Dies soll an drei Beispielen gezeigt werden.

1. Lebensstandard

In wirtschaftlicher Hinsicht (materielle Lebensbedingungen) haben bis auf Griechenland alle Kohäsionsländer nach dem Beitritt aufgeholt (s. Abb., jüngste berücksichtigte Daten von 1998).²⁰ Spanien hat seinen Rückstand zum EU-Durchschnitt leicht verringert, Portugal deutlich. Irland hat inzwischen die meisten EU-Länder sogar überholt dank einer strikten Begrenzung der Arbeitskosten seit dem nationalen Pakt zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften von 1987, dem erfolgreichen „Anlocken“ von Direktinvestitionen aus Branchen mit hoher Wertschöpfung – z. B. der Computer-, Pharma- und Finanzdienstleistungsbranche – mittels Subventionen und Steuerdumping (hier begünstigte sicherlich auch der Vorteil der englischen Sprache den Erfolg) sowie nicht zuletzt aufgrund des effektiven Einsatzes der EU-Strukturförderungen.²¹ Über die Jahre aufsummiert, bekam Irland pro Kopf die höchste Förderung aller EU-Länder aus Brüssel. Der irische Spurt an die Spitze, genauer auf Platz 3 der EU-Wohlstandsskala, begann allerdings erst 15 Jahre nach dem EU-Beitritt.

Berücksichtigt man die unterschiedliche Dauer der Mitgliedschaften, so war Portugal in den ersten zwölf Jahren nach dem Beitritt erfolgreicher als Irland. Allerdings wird es schwierig für Portugal, weiterhin schneller zu wachsen, als dies Irland in den letzten Jahren tat. Die Gründe für den geringen Erfolg der Griechen mögen – unter anderem – die ungünstige Wirtschaftsstruktur (immer noch arbeiten 17 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft), der technologische Rückstand und die Randlage sein. Immerhin: Nachdem Griechenland in den achtziger Jahren sogar weiter zurückgefallen war, konnte dieser Trend in den neunziger Jahren umgekehrt werden, nicht zuletzt aufgrund einer aktiveren Strukturpolitik der Gemeinschaft. Den Nutzen der Kohäsionspolitik zeigen auch ökonomische Berechnungen der Europäischen Kommission. Demnach war die griechische Wirtschaftsleistung im Jahr 2000 zwischen 1,2 Prozent und 5,1 Prozent höher, als sie *ohne* die EU-Förderung ausgefallen wäre.

20 Es sei noch angemerkt, dass ein Anstieg des BIP nach Kaufkraftstandards seine Ursache im Wirtschaftswachstum oder der Preisentwicklung haben kann.

21 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Anm. 19), S. 71; Heiner Flassbeck, Die Rüge Irlands zeugt von ökonomischem Unverstand, in: Financial Times Deutschland vom 9. Februar 2001, S. 29.

Auch für die anderen Kohäsionsländer ist der geschätzte Effekt beachtlich, wobei die Schätzungen für Portugal die größte Spanne (zwischen 0,8 Prozent und 6,4 Prozent) aufweisen, die für Irland die kleinste (zwischen 0,6 Prozent und 1,2 Prozent).²² In dieselbe Richtung weist eine Untersuchung mit 33 Ländern, nach der zwischen 1980 und 1998 die weniger fortgeschrittenen EU-Mitglieder den Abstand zu den führenden OECD-Nationen stärker verringerten als vergleichbare Länder, die nicht in der EU sind.²³

2. Soziale Sicherung

Bei der sozialen Sicherung ihrer Bürger (Qualität der Gesellschaft) haben die Kohäsionsländer große Fortschritte gemacht und sich den wohlfahrtsstaatlichen Niveaus in den EU-Kernländern angenähert (jüngste verfügbare Daten von 1997). Vor dem Beitritt (und auch noch einige Jahre danach) galten die Länder Südeuropas entweder einfach als rückständige Sozialstaaten oder als Vertreter eines eigenen, gleichwohl unzureichenden „südlichen Modells“ der sozialstaatlichen Organisation.²⁴ Während der siebziger und achtziger Jahre, im Falle Portugals auch in den neunziger Jahren, verbesserte sich die soziale Absicherung in allen Kohäsionsländern. Mit Ausnahme Spaniens wurden diese Verbesserungen *nach* dem EU-Beitritt eingeführt. Als sich Irland, Griechenland und Portugal der EU anschlossen, gaben sie etwa 13 Prozent des BIP für soziale Absicherung aus – ein Niveau weit unter dem jeweiligen EU-Durchschnitt, der zwischen 20 Prozent und 26 Prozent rangierte.²⁵ Inzwischen ist der Rückstand deutlich geschrumpft – auf neun (Irland) bis drei (Griechenland) Prozentpunkte. Irland ist insoweit ein Sonderfall, als hier die Sozialausgabenquote seit 1985 wieder rückläufig ist. Dies spiegelt jedoch mehr den wirtschaftlichen Boom wider als eine sparsamere Sozialpolitik. In absoluten

22 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 19), Anhang.

23 Vgl. V. Bornschiefer (Anm. 10).

24 Vgl. die Diskussion bei Martin Rhodes, Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform, in: ders. (Hrsg.), Southern European Welfare States, London – Portland 1997, S. 1–22.

25 Vgl. Ana M. Guillen/Manos Matsaganis, Testing the „social dumping“ hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years, in: Journal of European Social Policy, 10 (2000) 2, S. 120–145. In diesem Zusammenhang ist eine 31 Länder – europäische und nichteuropäische (Südostasien, Süd- und Mittelamerika, Afrika) – umfassende Studie interessant: Jens Alber/Guy Standing, Social dumping, catch-up or convergence? Europe in a comparative global context, in: Journal of European Social Policy, 10 (2000) 2, S. 99–119).

Zahlen sind die irischen Sozialausgaben auch während der neunziger Jahre gestiegen und sind höher als in den übrigen Kohäsionsländern.

3. Lebenszufriedenheit

In der Lebenszufriedenheit (subjektives Wohlbefinden) kommt eine summarische Bewertung der persönlichen Lebensverhältnisse zum Ausdruck, die natürlich von den Lebensumständen abhängig ist, aber auch von Anspruchshaltungen, Präferenzen und Vergleichen. Die Frage: „Alles in allem, sind Sie sehr zufrieden, ziemlich zufrieden, weniger zufrieden oder ganz und gar nicht zufrieden mit dem Leben, das sie führen?“ ist fester Bestandteil der seit 1973 in den Mitgliedstaaten durchgeführten Eurobarometer-Umfragen (EB) der Europäischen Kommission.²⁶

Hat sich die Lebenszufriedenheit im Verlauf der Mitgliedschaft verändert? „Nicht dramatisch“, lautet die Antwort. 1999 waren die Bürger dieser Länder im Mittel etwas zufriedener als vor dem EU-Beitritt. In den meisten Ländern folgte auf einen deutlichen Anstieg der Lebenszufriedenheit unmittelbar nach der Aufnahme eine Rückkehr zum ursprünglichen Zufriedenheitsniveau, im Falle Griechenlands sogar ein Unterschreiten dieser Marke. Zuletzt hat sich parallel zu den wirtschaftlichen Aufholprozessen die Zufriedenheit überall wieder erhöht. Die Position der Länder in der europäischen Zufriedenheits-Rangliste hat sich, bei einer leichten Aufwärtstendenz, insgesamt kaum verändert. Griechenland und Portugal sind nach wie vor die Schlusslichter mit einem Anteil zufriedener Bürger zwischen 60 und 70 Prozent (unterste von vier Ländergruppen innerhalb der EU). Spanien zählt zu den Ländern, in denen die Bevölkerung „traditionell“ eine höhere, aber im EU-Maßstab immer noch leicht unterdurchschnittliche Zufriedenheit äußert (Ländergruppe 3). Irland hat seit dem Beginn der Umfragen zu den Ländern mit überdurchschnittlicher Zufriedenheit (Ländergruppe 2) gehört, schickt sich aber gerade an, ins Lager der zufriedenen Nationen vorzustoßen – also zu den skan-

dinavischen Ländern, den Niederlanden und Luxemburg (Ländergruppe 1). Hier zählen sich konstant mehr als 90 Prozent der Bevölkerung zu den Zufriedenen.

4. Unterschiedliche Bilanzen der Mitgliedschaft

Aus den Erfahrungen früherer Erweiterungen können die folgenden Lehren gezogen werden:

(1) Die Aufnahme in die EU garantiert kein Aufholen, erleichtert es aber. Dafür gibt es mehr positive als negative Hinweise.

(2) Konvergenz mit den EU-Kernländern ist ein langfristiges Ziel. Selbst Irland benötigte 25 Jahre für seinen wirtschaftlichen Aufstieg, und die Länder der Süderweiterung haben noch immer einen deutlichen Abstand zu überwinden.

(3) Konvergenzprozesse verlaufen nicht notwendigerweise kontinuierlich. Es gibt Perioden der Stagnation und sogar der Rückschläge und nicht immer gelingt das Aufholen.

(4) Wenn die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft zu schwach ist, kann die wirtschaftliche Integration dazu führen, dass das betreffende Land noch weiter zurückfällt. Aus den Erfahrungen Griechenlands kann die Lehre gezogen werden, dass ein vorzeitiger Beitritt wirtschaftlich riskant ist.

(5) Obwohl die EU erhebliche Mittel für die Struktur- und Kohäsionsfonds aufwendet, hängt der Erfolg stark vom internen Potenzial der geförderten Länder ab. Die gleichen Rahmenbedingungen der Regulierung und Hilfe durch die Gemeinschaft können zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen führen, wobei Irland und Griechenland in den bisherigen Erweiterungsrounds das positive und das negative Beispiel sind.

(6) Auch wenn die Kohäsionsländer überwiegend Beispiele erfolgreicher gesellschaftlicher Modernisierung sind, haben die südlichen Länder immer noch einen wirtschaftlichen und technologischen Rückstand. Es ist deshalb fraglich, ob die Strukturpolitik in ihrer jetzigen Form für ein Aufschließen zu den EU-Kernländern geeignet ist.

²⁶ Die Umfragen sind repräsentativ für die Bevölkerung ab 15 Jahren in den EU-Mitgliedstaaten. Die Samplegrößen liegen in der Regel bei 1 000 Befragten. Irland ist Teil des EB seit 1973, Griechenland seit 1980, Portugal und Spanien seit 1985. Die verwendeten Daten wurden vom Zentralarchiv für empirische Sozialforschung in Köln dokumentiert und zur Verfügung gestellt. Weder die ursprünglichen Dateninhaber noch das Zentralarchiv sind für die hier vorgestellten Analysen und Interpretationen verantwortlich. Mehr Informationen über das EB findet sich auf den Websites: <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/>; <http://www.gesis.org/en/data-service/eurobarometer/standard-eb/>.

IV. Aussichten für die kommenden Mitgliedstaaten

Auch wenn die Umstände der nächsten Erweiterung von den früheren abweichen: Vieles spricht dafür, dass sich die Aufnahme in die EU auch für

die jetzigen Erweiterungsländer langfristig auszahlen wird.²⁷ Die Regionalförderung wird nicht so großzügig sein wie in den neunziger Jahren, aber doch umfangreich genug, um ein Aufholen von Wirtschaft und Lebensstandard zu unterstützen. Bereits in den vergangenen zehn Jahren hatte das Projekt „EU-Beitritt“ als externer Anker für die Reformen einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den Erfolg der Transformation. So haben die Kandidatenländer weitaus größere Fortschritte in Richtung eines „demokratischen Kapitalismus“ gemacht als andere postsozialistische Staaten, insbesondere die Nachfolger der Sowjetunion. Und sie haben eine viel bessere wirtschaftliche und soziale Bilanz vorzuweisen. Von den Kandidatenländern haben wiederum diejenigen mit einer konsistenten Vorbereitung auf den Beitritt – das sind überwiegend die Länder der 1998er-Gruppe – die beste Modernisierungsbilanz.

Nach dem jetzigen Regelwerk wird sich in einer EU der 26 (Zypern und die Türkei sind in dieser Rechnung nicht berücksichtigt) die Bevölkerung in „Ziel-1“-Gebieten mehr als verdoppeln, verglichen mit der gegenwärtigen EU 15.²⁸ Da die EU nicht plant, den Ausgabenanteil für die Strukturpolitik über die jetzige Marke von 34 Prozent der EU-Gesamtausgaben zu erhöhen, bedeutet das: Ein nur etwas größerer Kuchen (größer wegen der Mitgliedsbeiträge der „Newcomer“) wird auf deutlich mehr förderungswürdige Regionen verteilt. Um einen finanziellen Kollaps der EU zu verhindern, werden zudem die jährlichen Gesamthilfen für ein Land auf maximal vier Prozent seines BIP begrenzt (diese Richtlinie gilt für die Planungsperiode 2000–2006).²⁹ Diese Begrenzung bedeutet aber auch, dass Länder wie Bulgarien, Rumänien oder Litauen, die am dringendsten Hilfe benötigen, paradoxerweise absolut betrachtet die geringste Förderung in Aussicht haben. Zudem versuchen die Kohäsionsländer, aber ebenso Frankreich und Italien, eine Garantie ihrer Förderung oder zumindest ein nur sehr graduelles Zurückfahren auszuhandeln. Dieser Verteilungskonflikt belastet den Erweiterungsprozess – und die Aussichten der künftigen Mitglieder auf ein wirtschaftliches Aufholen.

27 Vgl. Benjamin Benz, Wettbewerb mittels wirtschaftlicher Integration und sozialer Segregation – die Europäische Union vor der Osterweiterung, in: Benjamin Benz/Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), Sozialraum Europa. Ökonomische und politische Transformation in Ost und West, Opladen 2000, S. 45–117.

28 Vgl. P. J. Welfens (Anm. 3).

29 Vgl. European Commission (Anm. 4).

Wie schnell ein Aufholen gelingt, hängt vor allem von den endogenen Potenzialen für eine selbsttragende Modernisierung ab: Eine wettbewerbsfähige Industrie, eine kleine, aber produktive Landwirtschaft, eine gut ausgebildete Bevölkerung, makroökonomische Stabilität, ein effektiver Wohlfahrtsstaat, Erfolg im „Anlocken“ von ausländischen Direktinvestitionen – all dies sind Erfolgsfaktoren.³⁰ Auch die geografische Nähe zum EU-Zentrum wird ein Vorteil sein. Jeder Kandidat hat sein eigenes Chancen-Risiken-Profil. Allgemein wird erwartet, dass Ungarn, Slowenien, Tschechien und Estland am stärksten vom Beitritt profitieren werden. Ein Problem für Polen – und umgekehrt für die EU – ist der nach der Zahl der Beschäftigten nach wie vor große Agrarsektor. Nach Einschätzung der EU sind einige der zukünftigen Mitglieder, hauptsächlich die der 1998er-Gruppe, für ein Aufholen besser gewappnet als Griechenland.³¹ Aber ob sie den irischen Aufstieg wiederholen können, ist fraglich. Die Strategie Irlands war eine Art Nischenstrategie, die dann nicht mehr so gut funktioniert, wenn sie viele Spieler anwenden.³² Es besteht eine gewisse Gefahr, dass die Erwartungen an die EU-Mitgliedschaft enttäuscht werden, wenn sich die Lebensbedingungen der einfachen Bürger nicht spürbar verbessern.³³ Insbesondere bleibt abzuwarten, wie viel Geduld die Osteuropäer aufbringen werden, wenn die Nachteile (z. B. ein möglicher Anstieg der Arbeitslosigkeit) den Vorteilen vorausgehen. Die niedrigsten Erwartungen auf persönliche Einkommensvorteile durch den Beitritt finden sich in den relativ wohlhabenden Ländern Tschechien und Slowenien, die höchsten Erwartungen in Rumänien und Ungarn.

Eine der wichtigsten Lehren aus früheren Erweiterungen ist, dass ein teilweises Aufholen häufig gelingt, ein Aufrücken in die erste Liga der reichen, postindustriellen europäischen Gesellschaften aber schwierig ist. Der EU-Beitritt wird die neuen Mitglieder voranbringen. Dennoch müssen sie darauf vorbereitet sein, für eine oder zwei weitere Generationen zur Semiperipherie zu zählen.

30 Vgl. European Integration Consortium, The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Berlin – Mailand 1993.

31 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Anm. 19).

32 Die Entwicklung Irlands wurde von den Politikern der Kandidatenländer natürlich aufmerksam verfolgt. In einem Vortrag kündigte der ungarische Handelsminister György Matolcsy an, sein Land wolle sich ähnlich dynamisch entwickeln wie Irland.

33 Vgl. Jakob Juchler, Die Osterweiterung der EU – Gesellschaftliche Asymmetrien und ihre Risiken, in: Europäische Rundschau, 29 (2000) 1, S. 121–134.