
Martin Heidenreich

Mittel- und Osteuropa nach der EU-Erweiterung Gratwanderung zwischen wirtschaftlicher Modernisierung und sozialer Integration



Prof. Dr. Martin Heidenreich, geb. 1956 in Lübbecke/Westf., Studium der Soziologie und Betriebswirtschaft in Bielefeld, Bologna und Paris, lehrt seit 2000 Sozialwissenschaftliche Europaforschung an der Universität Bamberg.

Am 1. Mai 2004 sind Südzypern, Malta und acht mittel- und osteuropäische Länder der Europäischen Union (EU) beigetreten. Nach zahlreichen blutigen Kriegen und der jahrzehntelangen Spaltung von Ost- und Westeuropa haben die Europäer endlich die Chance, in Frieden, Freiheit und Wohlstand zusammenzuleben. Allerdings stößt die Erweiterung sowohl in den neuen als auch in den alten Mitgliedstaaten der EU auf erhebliche Vorbehalte: In der Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2003 sprach sich nur etwa die Hälfte der Bevölkerung für die EU-Erweiterung aus – und zwar sowohl in den Beitrittsländern (52 Prozent) als auch in den bisherigen Mitgliedstaaten (48 Prozent). Besonders groß ist die Skepsis zum einen in Großbritannien, Deutschland und Frankreich, zum anderen in Estland, Tschechien und Lettland. In den bisherigen Mitgliedstaaten werden der Export von Arbeitsplätzen, höhere Zahlungen an die EU, eine Blockade der Entscheidungsprozesse in der EU, ein verschärfter Wettbewerb mit den mittel- und osteuropäischen Niedriglohngebieten, die Zuwanderung von Arbeitskräften aufgrund der höheren westlichen Löhne und eine Zunahme von Arbeitslosigkeit und Kriminalität befürchtet. Komplementär dazu befürchtet die Bevölkerung in den mitteleuropäischen Ländern den Ausverkauf von Grund und Boden, den Verlust von Arbeitsplätzen insbesondere in der Landwirtschaft und einen Anstieg der Lebenshaltungskosten und der Arbeitslosigkeit.

Die Wiedervereinigung von Ost- und Westeuropa wird somit von der Bevölkerung nicht euphorisch begrüßt. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass die EU-Erweiterung sicherlich zu einer Verschärfung des innereuropäischen Wettbewerbs führen wird. Auch wenn der wirtschaftliche Integrationsprozess von Ost- und Westeuropa schon in den 1990er-Jahren, spä-

testens mit dem In-Kraft-Treten der Assoziierungsabkommen mit der EU (ab 1994), begann, fallen nunmehr die verbleibenden Schranken für den freien Güter-, Kapital-, und Dienstleistungsverkehr weg. Auch erhöht sich die Rechtssicherheit für ausländische Unternehmen, da die neuen Mitgliedstaaten nunmehr an den gemeinschaftlichen Besitzstand gebunden sind. Hierdurch werden die ohnehin schon stark integrierten ost- und westeuropäischen Märkte weiter zusammenwachsen. Dies wird für die neuen, aber auch für einige der bisherigen Mitgliedstaaten (insbesondere Deutschland und Österreich) ein höheres Wirtschaftswachstum und bessere Exportchancen bedeuten.

Wie bei allen Marktöffnungsprozessen wird es aber auch diesmal Gewinner und Verlierer geben. Wer zu den Verlierern zählen wird, hängt vor allem von dem Spezialisierungsprofil der mittel- und osteuropäischen Länder ab. Damit stellt sich die Frage, auf welchen Feldern sich der Wettbewerb zwischen ost- und westeuropäischen Unternehmen abspielen wird. Welchen wirtschaftlichen Entwicklungspfad werden die neuen EU-Mitglieder einschlagen? Im Folgenden soll die These vertreten werden, dass die Stärken der neuen Mitgliedstaaten keinesfalls nur bei niedrigen Arbeits- und Lohnkosten oder bei niedrigen Umweltkosten zu suchen sind. Die neuen Mitgliedstaaten verfügen aufgrund ihres hohen Bildungsniveaus, der entstehenden nationalen Innovationssysteme und attraktiver, etwa steuerlicher Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen über wichtige Trümpfe im europäischen Standortwettbewerb. Keinesfalls beschränken sie sich - wie noch Anfang der 1990er-Jahre zu erwarten - auf den Bereich der arbeits- und umweltintensiven Produktionsprozesse. Damit steigen die Anforderungen an die bisherigen Mitgliedstaaten, sich durch Arbeitsmarkt- und Steuerreformen und durch bildungs- und wissenschaftspolitische Innovationen auf die Bedingungen einer grenzüberschreitenden, innovationsbasierten Wissensgesellschaft einzustellen.

Allerdings verschärften sich durch die wirtschaftlichen Transformations-, Integrations- und Aufholprozesse auch die sozialen Ungleichheiten in den neuen Mitgliedstaaten. Steigende Arbeitslosenquoten, zunehmende regionale Ungleichheiten und erhebliche Einkommensungleichheiten könnten in den neuen Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren den sozialen Zusammenhalt gefährden. Ebenso wie in den 1990er-Jahren steht den Ländern somit auch in Zukunft ein Gratwanderung zwischen wirtschaftlicher Modernisierung und sozialer Integration bevor.

Der Erfolg der Erweiterung hängt in erheblichem Maße davon ab, ob Europa der *Szylła wirtschaftspolitischer Stagnation* als auch der *Charybdis sozialer und politischer Krisen* entgehen kann. Dies wird ohne eine handlungsfähige EU und innenpolitische Reformen kaum möglich sein.

Wettbewerbs- und Innovationsvorteile der neuen Mitgliedstaaten

Nach dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts und des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe sprach zu Beginn der 1990er-Jahre vieles dafür, dass sich die mittel- und osteuropäischen Länder auf arbeits- und umweltintensive Produktionsprozesse und eine industriell betriebene Landwirtschaft spezialisieren würden. Der hohe Anteil der landwirtschaftlichen Produktion, die dominante Rolle der Stahlindustrie und des Bergbaus, die Existenz unrentabler staatlicher Großbetriebe und eine durch die nachholende sozialistische Industrialisierung zerstörte Umwelt schienen für eine „Low-Road“-Strategie zu sprechen - auch wenn etwa Tschechien vor dem Zweiten Weltkrieg eine der am höchsten entwickelten

Industrieregionen Europas war. Im Folgenden wird die These vertreten, dass die mittel- und osteuropäischen Länder stattdessen auf eine „High-Road“-Strategie gesetzt haben, d. h. auf hochwertige, wissensbasierte Produkte.

Die neuen EU-Mitgliedstaaten weisen keinesfalls einen erheblichen Rückstand im Bereich der hochwertigen und Spitzentechnologien auf (Übersicht 1). Der ungarische und tschechische Wertschöpfungsanteil liegt in diesen Feldern sogar über dem Durchschnitt der bisherigen Mitgliedstaaten. Auch beim Export dieser Technologien schneiden diese Länder teilweise besser als die bisherigen EU-Länder ab. Insbesondere Ungarn, Estland und Tschechien sind beim Export von Informations- und Kommunikationstechnologien sehr erfolgreich. Dank der neuen Automobilwerke in Tschechien, Slowenien, der Slowakei und Ungarn verfügen die Beitrittsländer auch bei hochwertigen Technologien über erhebliche Stärken (Übersicht 2).

Übersicht 1: Wissensbasierte Industrien und Dienstleistungen in Mitteleuropa

	Hoch- und Spitzentechnologien (in Prozent der nationalen Wertschöpfung; 1999-2000)	Marktdienstleistungen ¹⁾ (in Prozent der nationalen Wertschöpfung; 1999-2000)	Spitzentechnologien (in Prozent aller Exporte; 2001)	Hochwertige Technologien (in Prozent aller Exporte; 2001)
Tschechien	10,0	15,7	12,1	45,0
Ungarn	11,8	16,3	28,3	40,5
Polen	6,4		6,8	33,3
Slowakei	7,7	12,3	6,0	42,7
EU-15	8,3	18,7	23,5	40,2

(1) Wissensbasierte bzw. Marktdienstleistungen (Post, Telekommunikation, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Unternehmensdienstleistungen).

Quelle: OECD 2003: Science, Technology and Industry Scoreboard.

Eine wichtige Voraussetzung für die Behauptung bei höherwertigen Produkten waren zunächst die relativ niedrigen Arbeitskosten der mitteleuropäischen Länder. Obwohl diese in den letzten Jahren erheblich angestiegen sind, liegen sie immer noch deutlich unter dem Niveau der bisherigen Mitgliedstaaten. In Tschechien etwa werden weniger als 4 Euro gezahlt; in der EU liegen die Arbeitskosten mehr als fünfmal so hoch (vgl. Übersicht 3). Es mag eingewendet werden, dass die durchschnittliche Produktivität in den neuen Mitgliedstaaten noch weit unterhalb des Niveaus der bisherigen Mitgliedstaaten liegt. Allerdings ist für Investoren nicht die durchschnittliche, sondern die Grenzproduktivität interessant, also die Produktivität, die durch neue Investitionen erzielt werden kann. In vielen Bereichen wird diese mit westlichen Standorten vergleichbar sein. Dies erklärt den Zufluss ausländischer Investitionen (Übersicht 3).

Übersicht 2: Die drei wichtigsten Exportprodukte der Beitrittsländer (Wertschöpfung; 2002)

Region	Wichtigstes Produkt	in Prozent	Zweitwichtigstes Produkt	in Prozent	Drittwichtigstes Produkt	in Prozent
EU15	Pkw	7	Arzneimittel	4	Telekom-Einrichtungen	3
Tschechien	Pkw	8	Kraftwagen-teile	7	Computer	5
Estland	Telekom-Einrichtungen	15	Möbel	7	Holz, einfach bearbeitet	6
Zypern	Arzneimittel	17	Obst und Nüsse	7	Gemüse	6
Lettland	Holz, einfach bearbeitet	17	Rohholz	5	Eisen- und Stahlstangen	5
Litauen	Erdölraffination	16	Schiffe	7	Pkw	6
Ungarn	Telekom-Einrichtungen	11	Motoren	9	Computer	5
Malta	Elektronische Bauelemente	49	Männerkleidung	7	Flugzeuge	5
Polen	Möbel	7	Schiffe	6	Motoren	4
Slowenien	Pkw	8	Möbel	7	Elektrische Haushaltsgeräte	6
Slowakei	Pkw	15	Erdölraffination	5	Gewalztes Eisen; Stahl	5
USA	Elektronische Bauelemente	7	Flugzeuge	6	Kraftwagenteile	4

Quelle: Eurostat News Release Nr. 36/2004.

Übersicht 3: Arbeitskosten je Stunde, Arbeitsproduktivität und Direktinvestitionen

	Arbeitskosten je Stunde (in Euro) 2000	Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen (in Euro) 2002	Wochenarbeitsstunden 2002	Zuflüsse ausländ. Direktinvestitionen (1997-2001; in Prozent des BIP)
EU15	22,21	57,6	38,7	
Tschechien	3,90	16,9	42,4	7,2
Estland	3,03	12,0	40,8	8,1
Zypern	10,74	:	40,9	6,6
Lettland	2,42	12,0	43,6	5,4
Litauen	2,71	10,7	39,4	5,4
Ungarn	3,83	17,0	41,2	4,3
Malta				12,5
Polen	4,48	16,9	42,7	4,2
Slowenien	8,98	25,4	41,3	1,5
Slowakei	3,06	13,3	42,1	2,9

Quelle: Eurostat News Release Nr. 36/2004; 11.3.2004.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Spezialisierung auf höherwertige Produkte sind die leistungsfähigen Ausbildungssysteme der neuen EU-Mitgliedstaaten. Indikatoren hierfür sind die Ergebnisse der PISA-Studie, in der die Leistungen von 15-jährigen Schülern getestet wurden. Während tschechische Schüler in den ermittelten drei Dimensionen weit vor deutschen Schülern lagen, erzielten ungarische und polnische Schüler vergleichbare Ergebnisse (Übersicht 4).

Übersicht 4: Schülerleistungen im internationalen Vergleich (PISA 2000)

	Lesekompetenz	Mathematikleistungen	Naturwissenschaftliche Grundbildung
Tschechien	492	498	511
Deutschland	484	490	487
Ungarn	480	488	496
Polen	479	470	483
Lettland	458	463	459

Diese Erfolge sind das Ergebnis erheblicher Bildungsinvestitionen: Sechs der zehn Beitrittsländer investieren mehr in Bildung als die bisherigen Mitgliedstaaten. Insbesondere in den baltischen Ländern ist die Akademikerquote etwa so hoch wie im EU-Durchschnitt; in Estland ist sie weit höher (Übersicht 5).

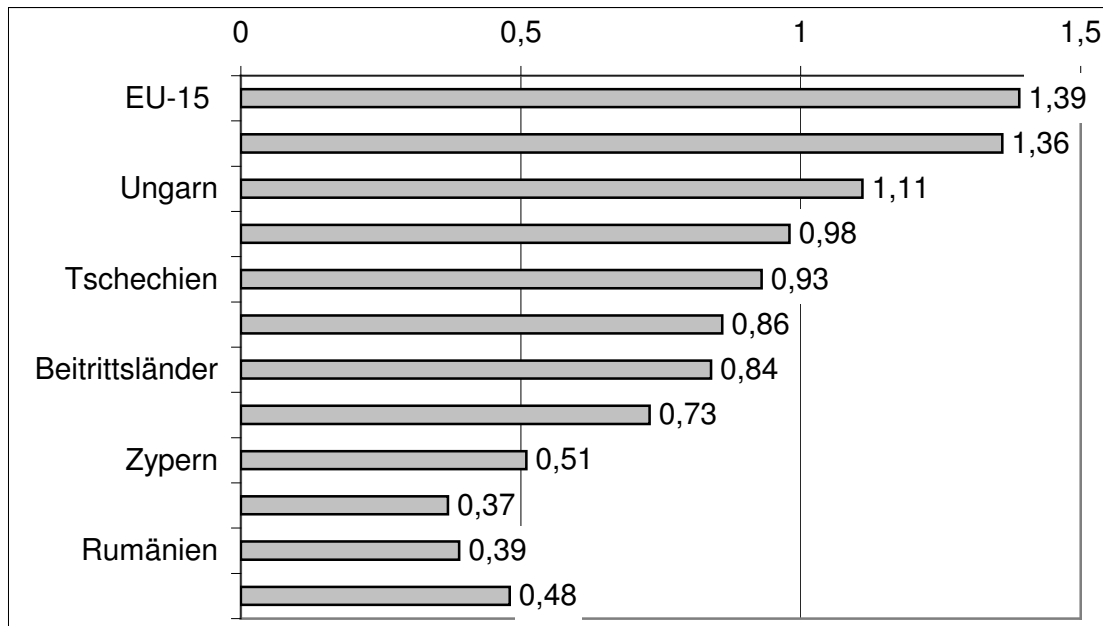
Übersicht 5: Bildungsniveau und Bildungsausgaben in den neuen EU-Mitgliedstaaten

	Prozentualer Anteil der Personen (25-64 Jahre) mit abgeschlossener Hochschulbildung, 2002	Öffentliche Bildungsausgaben (in Prozent des BIP 2001)
Estland	29,7	6,83
Litauen	21,9	6,03
Lettland	19,6	6,39
Slowenien	14,8	4,2
Ungarn	14,1	5,15
Polen	12,2	5,42
Tschechische Republik	11,8	4,28
Slowakei	10,8	4,03
Malta	8,8	4,73
Zypern		5,69
EU15	21,8	4,94
Zum Vergleich: USA	26,7	5,16

Quelle: Eurostat News Nr. 36/2004; 11.3.2004.

Die nationalen Innovationssysteme in Mitteleuropa haben noch nicht das westeuropäische Niveau erreicht. Die neuen Mitgliedstaaten geben im Durchschnitt nur 0,8 Prozent ihres Bruttoinlandprodukts (BIP) für Forschung und Entwicklung aus, während die bisherigen Mitgliedstaaten 2 Prozent investieren. Hiermit können allerdings vergleichsweise mehr Personen in der Forschung und Entwicklung beschäftigt werden: Deren Anteil liegt in den bisherigen Mitgliedstaaten bei 1,4 Prozent - und in den neuen bei 0,8 Prozent (vgl. Übersicht 6). Insbesondere Slowenien und Ungarn können mit den bisherigen Mitgliedstaaten der EU durchaus mithalten. Die Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt (2001) liegen mit 8 Patenten pro Million Einwohner allerdings noch erheblich unter dem EU15-Durchschnitt (161).

Übersicht 6: Beschäftigte in Forschung und Entwicklung (in Prozent aller Beschäftigten; 2001)



Quelle: European Communities 2003: Statistics on Science and Technology in Europe.

Damit stellt sich die Frage, wie den mittel- und osteuropäischen Ländern die rasche Umorientierung auf wissensintensive Produktionsprozesse gelingen konnte. Eine entscheidende Rolle hierfür kam sicherlich ausländischen Direktinvestitionen zu. Die rasche Privatisierung und Sanierung der Großbetriebe nach der Wende konnte nur mit ausländischem Kapital gelingen. So erwirtschafteten die Niederlassungen ausländischer Industrieunternehmen in Ungarn im Jahr 2000 74 Prozent des Industrieumsatzes. Dort sind 47,2 Prozent der Industriearbeitnehmer für ausländische Unternehmen tätig. Diese Anteile lagen in Tschechien (40 Prozent; 25 Prozent) und Polen (35 Prozent und 21 Prozent) niedriger.

In den letzten Jahren schnitten Estland und Tschechien beim Wettbewerb um Direktinvestitionen am erfolgreichsten ab. Sie konnten von 1997-2001 ausländische Investitionen in Höhe von 8,1 Prozent bzw. 7,2 Prozent ihres Bruttoinlandproduktes einwerben. Im Durchschnitt betragen die ausländischen Direktinvestitionen in den betrachteten fünf Jahren 4,7 Prozent des Bruttoinlandprodukts der neuen Mitgliedstaaten - eine Zahl, die weit über dem westeuropäischen Niveau liegt (Übersicht 3).

Ein weiterer Grund für die Wahl einer High-Road-Strategie waren die Perspektive des EU-Beitritts und die Beitrittskriterien. Von 1991-1996 schloss die EU Assoziierungsabkommen - die sogenannten Europa-Abkommen - mit zehn mittel- und osteuropäischen Ländern ab. 1993 eröffnete der Europäische Rat in Kopenhagen den postsozialistischen Ländern die Möglichkeit, nach Erfüllung bestimmter Kriterien der EU beizutreten. Die handelspolitische

Integration von Ost- und Westeuropa und die Beitrittsperspektive bedeuteten, dass ausländische Unternehmen sehr früh mit verlässlichen Rahmenbedingungen für ihre Investitionen rechnen konnten. Auch war der (weitgehend) freie Zugang zu den westeuropäischen Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten gewährleistet. Gleichzeitig erschwerte die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands (etwa 20.000 Rechtsakte im Umfang von fast 100.000 Seiten) den Weg in eine umweltbelastende Niedriglohnproduktion. Denn die Kandidatenländer mussten die gesamten Umweltstandards der EU übernehmen. Die Einhaltung der entsprechenden Wasser-, Abwasser-, Luftverschmutzungs- und Abfallentsorgungsrichtlinien wird diesen Ländern in den nächsten Jahren Kosten von bis zu 120 Mrd. Euro verursachen; es handelt sich also um einschneidende Vorgaben, die den bisherigen Umgang mit der Umwelt gravierend verändern werden.

Zum gemeinschaftlichen Besitzstand gehören auch die sozialpolitischen Regelungen. Diese Regeln bedeuten keinesfalls, dass die mitteleuropäischen Länder sozialstaatliche Absicherungen wie in Deutschland oder Schweden aufzubauen hätten. Die EU hat somit nicht unmittelbar zur Abkehr von einer arbeitsintensiven Produktionsweise - d.h. zur Vermeidung von „Sozialdumping“ - beigetragen. Denn die sozialpolitischen Vorgaben der EU beschränken sich auf eine „regulative Harmonisierung“, d.h. auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz, die Gleichberechtigung von Frauen und die Beseitigung von nationalen Hemmnissen für die Freizügigkeit von Arbeitskräften, Dienstleistungen und Waren. Um die Folgen der Transformationsprozesse abzufedern, sahen sich die Beitrittsländer allerdings gezwungen, Sozialschutzsysteme aufzubauen, die strukturell an kontinentaleuropäische Traditionen anknüpften. Mit Ausnahme der baltischen Staaten geben die neuen EU-Mitgliedstaaten hierfür mindestens ein Fünftel ihres Bruttoinlandprodukts aus - deutlich mehr als die USA (15 Prozent), aber noch deutlich weniger als die bisherigen Mitgliedstaaten (2000: 27 Prozent).

Vermutet kann deshalb werden, dass insbesondere der gemeinschaftliche Rechtsrahmen dazu beigetragen hat, die anfänglich verfolgten Liberalisierungsstrategien - die möglicherweise zu einer Spezialisierung auf arbeitsintensive und umweltbelastende Produkte geführt hätten - tendenziell durch institutionell stärker eingebettete Entwicklungspfade zu verdrängen. Die mitteleuropäischen Länder (insbesondere Tschechien) knüpfen damit an ihre qualifikations- und innovationszentrierten Entwicklungspfade vor dem Zweiten Weltkrieg an. Damit unterscheidet sich die Integration von Ost- und Westeuropa erheblich von anderen regionalen Integrationsprojekten: Die mexikanischen Maquiladoras setzen etwa auf ein arbeitsintensives Entwicklungsmodell; den Arbeitern wird 2004 ein Stundenlohn von 1,77 US-Dollar pro Stunde gezahlt. Die Arbeitskosten in den neuen EU-Mitgliedstaaten liegen schon weit über diesem Wert.

Dies bedeutet aber auch, dass sich durch die Osterweiterung der innereuropäische Wettbewerb weiter verschärfen wird. Die Stärken der mitteleuropäischen Länder beschränken sich keinesfalls auf niedrige Arbeitskosten. Die Länder verfügen über die qualifikatorischen und institutionellen Voraussetzungen für eine Spezialisierung auf höherwertige Produkte. Für die westeuropäischen Länder bedeutet dies eine noch stärkere Konzentration auf wissensbasierte Produkte und Dienstleistungen. Ohne ein leistungsfähiges Forschungs- und Entwicklungssystem, ohne die Reform des Bildungssystems, ohne flexiblere, beschäftigungsfreundlichere Arbeitsmarktstrukturen und ohne ein wettbewerbsfähiges Steuersystem wird dies kaum möglich sein.

Der Strukturwandel in Mittel- und Osteuropa – Gefahr für den sozialen Zusammenhalt?

Eine wichtige, wenn auch oft übersehene Erfolgsvoraussetzung der mittel- und osteuropäischen Transformations- und Integrationsprozesse war die „Geduld der Armen“ (András Bozóki). Ohne diese Geduld wären die Privatisierung und Restrukturierung der großen, ehemals staatlichen Unternehmen, der Einbruch der Wirtschaftsleistung zu Beginn der 1990er-Jahre und der Abschied von einer Vollbeschäftigungsgesellschaft kaum möglich gewesen. Trotz tiefgreifender Verunsicherungen, erheblicher Risiken und teilweise einschneidender materieller Einbußen haben die (relativen) Verlierer dieser Transformationsprozesse die wirtschaftliche Neuordnung und ihre prinzipielle Legitimität im Allgemeinen akzeptiert. Die zu Beginn der 1990er-Jahre befürchteten anomischen und autoritären Entwicklungen sind weitestgehend ausgeblieben.

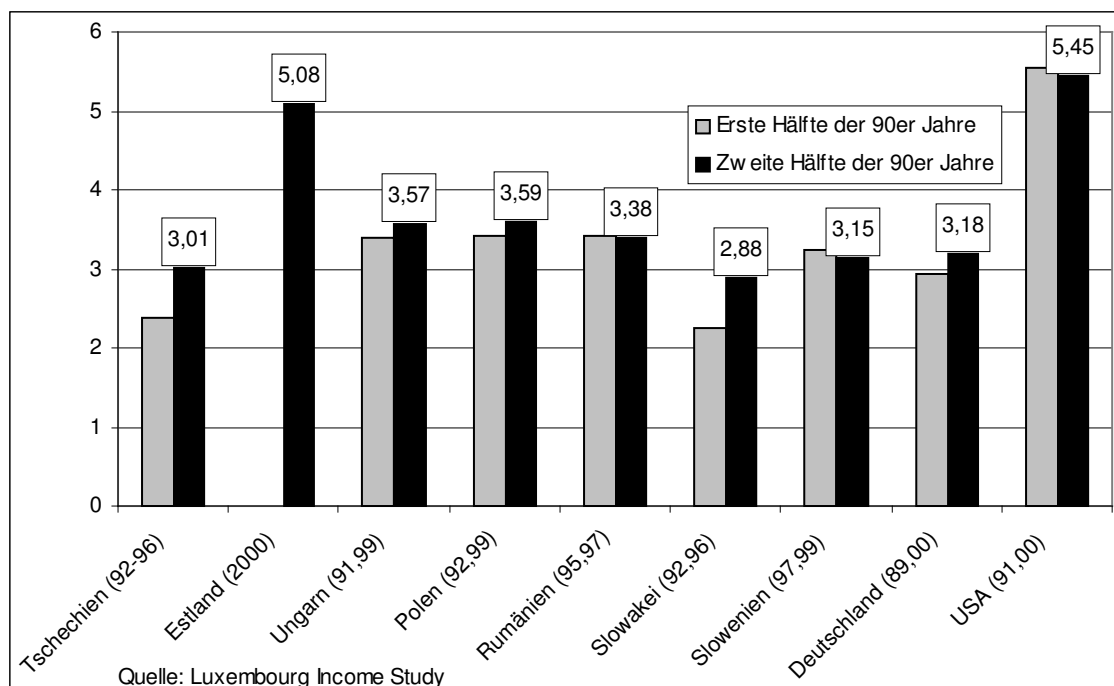
Diese Geduld wird nun erneut auf die Probe gestellt, da die Modernisierung der Wirtschaft weiterhin mit erheblichen sozialen Belastungen für die mittel- und osteuropäische Bevölkerung einhergeht: Die Arbeitslosenquoten liegen weit über dem westeuropäischen Durchschnitt (insbesondere in Polen und der Slowakei); die Einkommensungleichheiten sind in Polen, Ungarn und Estland erheblich größer als in Deutschland; das Wohlstands- und Entwicklungsgefälle zwischen (haupt-)städtischen und anderen Regionen nimmt rasch zu. Der Erfolg des vorher skizzierten qualifikations- und dienstleistungszentrierten Entwicklungspfads hängt daher immer noch in erheblichem Ausmaß von der Frage ab, ob die derzeitigen und noch zu erwartenden Belastungen und die wahrgenommenen sozialen Ungleichheiten in den Augen der Bevölkerung noch akzeptiert werden. Dies ist keinesfalls selbstverständlich, da Einbußen in der Regel erheblich wirksamer als mögliche zukünftige Gewinne artikuliert werden können (die Tatsache, dass den Risiken von Veränderungen mehr Gewicht beigemessen wird als den Chancen, wird als konservative Wohlfahrtsfunktion bezeichnet). Im Folgenden wird diskutiert, ob der wirtschaftliche Strukturwandel den Zusammenhalt der Bevölkerung gefährden könnte.

Die mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel verbundenen Belastungen für die Bevölkerung sind außerordentlich hoch. So liegt die Arbeitslosenquote in den zehn neuen Mitgliedstaaten mit 14,3 Prozent (2003) weit über dem westeuropäischen Durchschnitt von 8 Prozent. Besonders hoch ist die Arbeitslosigkeit in Polen (2003: 19,1 Prozent) und der Slowakei (16,6 Prozent). Auch in Zukunft ist mit einem Anstieg zu rechnen, da insbesondere im Bereich der Landwirtschaft noch weitere Produktivitätssteigerungen zu erwarten sind. In diesem Bereich sind insbesondere in Lettland (2002: 15,1 Prozent aller Beschäftigten), Litauen (17,4 Prozent) und Polen (26,8 Prozent) immer noch weit mehr Personen beschäftigt als im EU-Durchschnitt, ohne dass die landwirtschaftliche Wertschöpfung entsprechend hoch ist (diese liegt in Polen etwa bei 3,1 Prozent). Die Restrukturierung (nicht nur) der Landwirtschaft wird den Arbeitsmarkt deshalb auch in Zukunft belasten.

Die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Belastungen hängt auch davon ab, ob die Verteilung der Gewinne und Verluste als gerecht empfunden wird. Da die sozialen Ungleichheiten in den bislang relativ egalitären mitteleuropäischen Gesellschaften beträchtlich sind, kann dies bezweifelt werden. Mit Ausnahme von Slowenien haben in allen mitteleuropäischen Ländern, für die entsprechende Daten vorliegen, die Einkommensungleichheiten in den 1990er-Jahren zugenommen (vgl. Übersicht 7). Die Einkommensungleichheiten liegen in Polen, Ungarn und Estland schon deutlich über dem deutschen Niveau (und in Estland schon fast in der Nähe der amerikanischen Werte). Vor allem Ältere, Landwirte, Beschäftigte in der

Montanindustrie, Bewohner ländlicher Gebiete, Beschäftigte ohne Fremdsprachenkenntnisse und Rentner gehören zu den Verlierern des Strukturwandels. Da weiterhin vor allem die bisherigen, sozialistischen Eliten von den Transformationsprozessen profitiert haben, könnten die zunehmenden sozialen Ungleichheiten zu einer schweren Hypothek für das zusammenwachsende Europa werden - auch wenn weiterhin überdurchschnittliche Wachstumsraten zu verzeichnen sind.

Übersicht 7: Die Verteilung des verfügbaren Einkommens (das Verhältnis des obersten und des untersten Dezils)

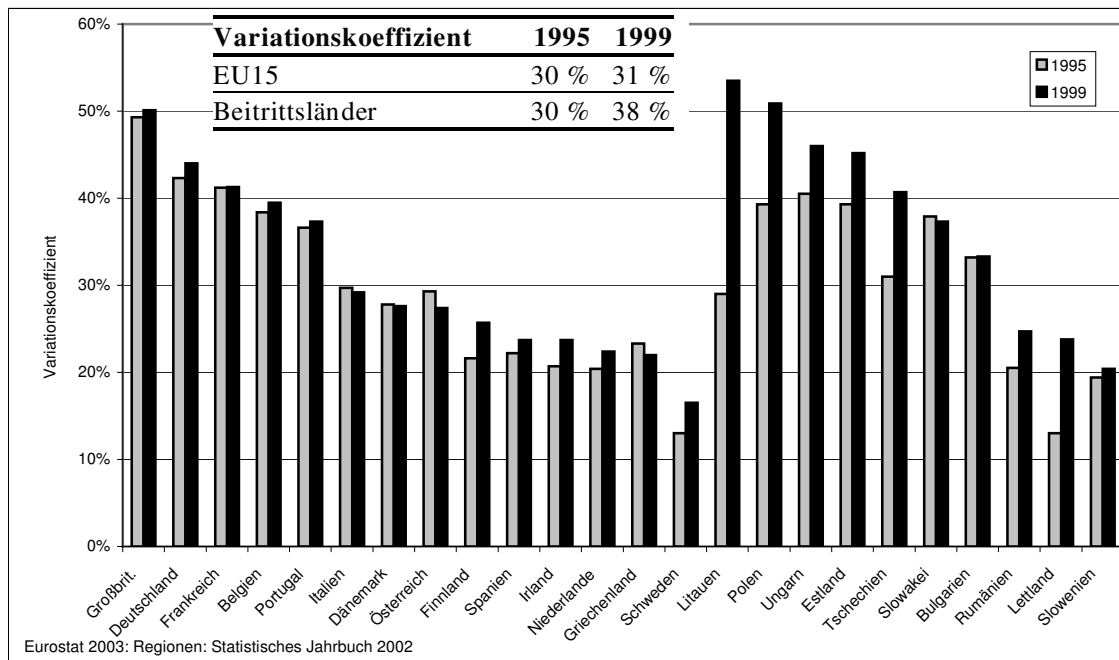


Eine weitere Hypothek für den Transformationsprozess sind die regionalen Unterschiede der Wirtschaftsleistung. Während bislang Griechenland die geringste Wirtschaftsleistung pro Kopf verzeichnete (2002: ca. 71 Prozent), weist nunmehr Lettland mit 35 Prozent des EU15-Durchschnitts die geringste Wirtschaftskraft im erweiterten Europa auf. Noch größer sind die regionalen Ungleichheiten: Bisher war Inner London mit 241 Prozent des EU15-Durchschnitts die reichste und das griechische Iperios mit 47 Prozent die ärmste EU-Region. Nach dem Beitritt ist Lubelskie in Polen mit 29 Prozent des EU15-Durchschnitts die ärmste EU-Region. In dem wohlhabendsten Zehntel der europäischen Regionen ist die Wirtschaftsleistung pro Einwohner nunmehr etwa dreimal so hoch (bisher: doppelt so hoch) wie in den ärmsten Regionen.

Möglicherweise noch brisanter (da unmittelbarer wahrnehmbar) sind jedoch die zunehmenden regionalen Ungleichheiten innerhalb den neuen Mitgliedstaaten. Auf der einen Seite stehen die west- und mitteleuropäischen Hauptstadtregionen und relativ wohlhabende Dienstleistungs- und Industrieregionen, auf der anderen Seite altindustrielle, agrarische oder subsistenzwirtschaftlich organisierte Regionen. Während urbane Dienst-

leistungszentren und westliche Grenzregionen zu den Gewinnern der postsozialistischen Transformationsprozesse zählen, stehen großbetriebliche, alt- oder monoindustriell geprägte Wirtschaftsregionen und östliche Grenzregionen auf der Verliererseite. So lag die Wirtschaftsleistung pro Einwohner in den östlichen Grenzregionen deutlich unter dem mittel- und osteuropäischen Durchschnitt, während sie in den westlichen Grenzregionen um ein Zehntel und in den Hauptstadtregionen um 61 Prozent über dem Durchschnitt lag. Dies dokumentiert sich in einer raschen Zunahme der regionalen Einkommensungleichheiten in den neuen EU-Mitgliedstaaten (Übersicht 8). Diese sind jetzt schon größer als in den bisherigen Mitgliedstaaten.

Übersicht 8: Die regionalen Unterschiede in den neuen Mitgliedstaaten (BIP 1995-1999; NUTS 3)



Sowohl die erheblichen Belastungen für die Bevölkerung als auch die zunehmenden sozialen und regionalen Ungleichheiten dokumentieren sich in dem dramatischen Einbruch des politischen Vertrauens in die jeweilige nationale Regierung und das Parlament (Übersicht 9). Dieses Vertrauen ist vor allem in Polen, Tschechien und Ungarn deutlich gesunken. Dieses gesunkene (oder im Falle der Slowakei ohnehin niedrige) politische Vertrauen könnte mit einer Zunahme sozialer Konflikte, mit instabilen Regierungen (Polen) und einer stärkeren Rolle populistisch-nationalistischer Bewegungen (Meciar; Lepper) einhergehen.

Dies stellt auch die EU vor neue Herausforderungen: Offene Märkte mit großem Wohlstandsgefälle verlangen in der Regel eine Umverteilung zugunsten der relativen Verlierer wirtschaftlicher Öffnungs- und Modernisierungsprozesse. Die derzeit sehr geringe Bereitschaft zu zusätzlichen Transferzahlungen wird daher kaum Bestand haben können.

Übersicht 9: Vertrauen in Regierung und Parlament (2001-2003; in Prozent aller Befragten)

	Vertrauen in die nationale Regierung			Vertrauen in nationales Parlament		
	Herbst 2001	Herbst 2002	Herbst 2003	Herbst 2001	Herbst 2002	Herbst 2003
Zypern	65	58	71	71	69	73
Malta	43	47	52	35	44	44
Estland	39	45	50	32	32	36
Lettland	31	31	46	21	25	30
Ungarn	46	58	38	43	52	36
Slowenien	39	33	33	30	29	31
Litauen	24	27	31	15	13	23
Tschechien	36	35	30	26	25	20
Slowakei	19	24	17	17	21	20
Polen	30	27	14	28	26	13
Neue Mitglieder	37	34	23	32	30	20
Bisherige Mitglieder (EU15)	38	39	31	40	42	35

Frage : Ich möchte Sie gerne fragen, wie viel Vertrauen Sie in bestimmte Einrichtungen haben. Sagen Sie mir bitte für jede der folgenden Einrichtungen, ob Sie ihr eher vertrauen oder eher nicht vertrauen?

Quelle: Eurobarometer der Kandidatenländer 2001-2003.

Schlussfolgerungen

Die postsozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas haben nach der Wende nicht auf arbeits- und umweltintensive Produktionsstrukturen gesetzt, obwohl die umweltbelastenden und nicht wettbewerbsfähigen Industriestrukturen der Vorwendezeit eine solche Spezialisierung nahe gelegt hätten. Anstelle einer solchen „Low-Road“-Strategie setzten die neuen EU-Mitgliedstaaten auf einen wissens- und dienstleistungsintensiven Entwicklungspfad. Dies wurde zum einen durch ausländische Direktinvestitionen, zum anderen durch die Beitrittskriterien der EU, drittens durch die „Geduld der Armen“ – die die Kosten der wirtschaftlichen Transformations- und Integrationsprozesse zu tragen hatten – und viertens durch die nationalen Ausbildungs- und Innovationssysteme ermöglicht. Dank niedriger Arbeitskosten, eines hohen Ausbildungsniveaus, entstehender Forschungs- und Entwicklungsstrukturen und attraktiver Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen verfügen die mitteleuropäischen Länder über gute Voraussetzungen für wissensintensive Fertigungsprozesse.

Auch in Zukunft stehen die mittel- und osteuropäischen Länder auf dem gewählten Entwicklungspfad allerdings vor erheblichen Herausforderungen. Die zunehmenden sozialen und regionalen Ungleichheiten könnten den sozialen Zusammenhalt in den Beitrittsländern gefährden. Dieser Zusammenhalt wird durch einen beträchtlichen Restrukturierungsbedarf (insbesondere in der Landwirtschaft), durch hohe und steigende Arbeitslosenraten (insbesondere in Polen), durch erhebliche regionale Ungleichheiten und durch zunehmende Einkommensungleichheiten auf eine harte Probe gestellt. Dies könnte zu sozialen Spannungen, instabilen Regierungen, einem stärkeren Gewicht populistischer Bewegungen und einer Blockade der europäischen Entscheidungsprozesse führen.

Auch die EU könnte mit den Begleiterscheinungen eines abnehmenden sozialen Zusammenhalts konfrontiert werden. Die erheblichen Belastungen in den neuen Mitgliedstaaten können nicht mehr wie bisher mit der Hoffnung auf eine „Rückkehr nach Europa“ ab-

gefangen werden, da die Länder nun zur EU gehören. Wenn der Bevölkerung bisher im Namen von Europa erhebliche Opfer zugemutet werden konnten, gehören sie nun zum Club und müssen erfahren, dass sie nicht „daheim ...“, zu Hause in der europäischen Großfamilie“ (G. Konrád) angekommen sind, sondern im größten Binnenmarkt der Welt. Anstelle des erträumten Europa bekamen die Beitrittsländer den *Acquis communautaire*; anstelle einer umfassenden finanziellen Unterstützung erhalten die Bauern ein Viertel der Leistungen, die die westeuropäischen Bauern erhalten. Stattdessen müssen die Länder Milliarden in Kläranlagen und in die Erfüllung von Hygienestandards investieren. Von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer kann in den nächsten Jahren ebenfalls noch keine Rede sein; die Passkontrollen an den Grenzen werden nicht abgeschafft; wann der Euro eingeführt wird, ist nicht abzusehen. Das Zusammenwachsen von Ost- und Westeuropa stellt somit auch die EU vor neue Herausforderungen. Sie wird die Gratwanderung zwischen einer erfolgreichen wirtschaftlichen Modernisierung und den damit verbundenen sozialen Risiken sehr sorgfältig verfolgen müssen. Die Erweiterung der Europäischen Union ist längst noch nicht abgeschlossen.