

# Der Wettlauf nach Europa – die Bedeutung der Osterweiterung für makroökonomische Fragestellungen

Wade Jacoby

Ziel dieses Artikels ist, den Prozess der EU-Osterweiterung durch die Darstellung einiger wesentlicher Trends und Debatten zu umreißen. Um Bezugspunkte für die laufende Diskussion über die makroökonomische Entwicklung in Europa herzustellen, wird auf aktuelle Forschungen zu den Vorbereitungen für die Osterweiterung der EU zurückgegriffen. Damit ergeben sich Anknüpfungspunkte für die Debatten zur Lebensfähigkeit verschiedener europäischer Kapitalismusmodelle, die Aufrechterhaltung des Wohlfahrtsstaates, die europäische Beschäftigungspolitik und die Folgen der Einführung des Euros.

## 1

### Einleitung

Jedem, der sich für die makroökonomische Entwicklung des neuen Europas interessiert, stellt sich die sowohl herausfordernde als auch notwendige Aufgabe, sich einen gewissen Überblick über die aktuellen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa (MOE) zu verschaffen. Diese Aufgabe ist eine besondere Herausforderung, weil sich seit Mitte der 90er Jahre insgesamt zehn MOE-Länder auf eine erhoffte volle Mitgliedschaft in der Europäischen Union vorbereiten.<sup>1</sup> Für interessierte Bürger der derzeitigen EU-Mitgliedstaaten ist es äußerst schwierig, ihre Entwicklung (und gelegentlich deren Fehlen) mitzuverfolgen. Manchmal sieht es so aus, als sei Veränderung die einzige Konstante – angefangen bei dem verwirrenden Mix aus neuen Verfassungen und der hohen Unberechenbarkeit der Wahlentscheidungen bis hin zu den ständigen institutionellen Neuerungen in jenen 29 Politikbereichen, in denen die beitragswilligen Länder mit der Europäischen Kommission in Verhandlungen stehen.

Und dennoch bleibt die Erweiterung um die MOE-Staaten in theoretischer Hinsicht unterbeleuchtet (Schimmelfennig 2001; Vachudova 2000), während der Umfang an Literatur über die „Europäisierung“ der derzeitigen Mitgliedstaaten zunimmt (Radaelli 2000; Goetz/Hix 2000). Einige Autoren legen den Schwerpunkt auf das Versprechen und die Möglichkeit ein tragfähiges institutionelles Design zu schaffen, während andere davon ausgehen, dass das Erbe der Geschichte die Hand-

lungsoptionen der Akteure einschränkt. Im Rahmen dieser Denktradition wird darüber diskutiert, welche Gestaltungsvarianten den Versprechen auf die Schaffung tragfähiger Institutionen am besten gerecht werden und welches Erbe die längsten Schatten wirft. Der neutrale Beobachter mag durchaus den Eindruck gewinnen, es ginge um eine unbequeme Wahl zwischen einerseits der Vermittlung des Eindrucks, vor 1989 habe es in den MOE kein gesellschaftliches Leben gegeben, und andererseits der ebenso fragwürdigen Behauptung, man müsse bis zu einer Zeit zurückgehen, als die Erdkruste noch glühte, um die Region wirklich verstehen zu können.

Aber so herausfordernd die Aufgabe ist, so notwendig ist sie auch. Selbst wenn sich die Erweiterung bislang nicht in vollem Umfang theoretisch erfassen lässt – was schwierig ist, solange eine Osterweiterung noch nicht stattgefunden hat – brauchen wir ein Grundverständnis für diesen fortschreitenden Prozess

Zur Strukturierung dieses Artikels wird die Metapher eines länderübergreifenden Querfeldeinrennens benutzt. Wie bei allen Metaphern stehen auch bei dieser bestimmte Aspekte der Realität im Vordergrund. Sie ist aber äußerst hilfreich, um verschiedene Erkenntnisse zusammenzuführen, die aus Forschungen zur Osterweiterung gewonnen wurden, die jeweils von unterschiedlichen theoretischen Ansätzen inspiriert wurden. Vier grundlegende Aspekte dieses Wettrennens um die EU-Mitgliedschaft werden herausgestellt: Zunächst haben die MOE-Staaten zwar aus freien Stücken entschieden, an einem Rennen teilzunehmen, in dem sie gegeneinander und um das Erreichen der Ziellinie

kämpfen; die wechselnden Regeln dieses Rennens können sie jedoch nicht bestimmen. Zweitens haben sie zwar einen langen Weg zurückgelegt, nahmen häufig aber irrtümlich an, die Ziellinie befände sich gleich hinter dem nächsten Hügel. Letztendlich verbarg sich dort aber nur ein weiterer Streckenabschnitt. Drittens ist die Rennstrecke mit Hindernissen übersät, von denen einige leicht vorherzusehen waren, andere aber erst spät erkannt wurden. Viertens werden die Belohnungen für das Erreichen der Ziellinie geringer ausfallen, als viele Teilnehmer erwartet hatten. Infolgedessen zeigen sich die Läufer – von denen noch keiner die Ziellinie erreicht hat – zunehmend müde und frustriert.

<sup>1</sup> Dieser Artikel befasst sich mit den Staaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien und Bulgarien. Malta, Zypern und die Türkei sowie die Balkanstaaten bleiben unberücksichtigt.

Wade Jacoby ist Professor an der Brigham Young University, Department of Political Science.

Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende industrielle Beziehungen, komparative Politikwissenschaft, Europäische Union, gesellschaftliche Transformation in Osteuropa.  
e-mail: WAJ9@ucs-exch.byu.edu

Übersetzung: Andrea Tonk, Köln

# 2

## Die MOE-Staaten beschließen die Teilnahme, die EU setzt die Regeln

Seit Anfang der 90er Jahre stellte die EU-Mitgliedschaft für die meisten der derzeitigen Beitrittskandidaten das vorrangige Ziel der Außenpolitik dar. In einigen Fällen schien dieses Ziel noch Mitte der 90er Jahre recht unrealistisch (z.B. im Fall Bulgariens und Rumäniens), während in anderen (z.B. im Fall der Slowakei) die EU oder die Führung des Landes offen eine ablehnende Haltung einnahmen. In allen drei genannten Staaten brachten jedoch Regierungswechsel gerade jene Oppositionsparteien an die Macht, die die Gefährdung einer Aufnahme in die EU durch die alte Führung zum Wahlkampfthema gemacht hatten (Vachudova 2000).

Aber während die Erweiterung in den MOE-Staaten Anfang der 90er Jahre von vielen befürwortet wurde, zeigten (und zeigen) sich die Wählerschaft und die Politiker in den Mitgliedstaaten zögerlich. Die Vorbehalte lassen sich mit den Begriffen „Kosten“, „Koordination“ und „Wettbewerb“ zusammenfassen, und alle diese Themen wirkten sich auf die Regeln des Rennens aus. Erstens kam durch die schwere wirtschaftliche Rezession in MOE Anfang der 90er Jahre – die bezüglich der Wachstums-einbußen schwerwiegender war als die Great Depression der 30er Jahre – verständlicherweise die Vorstellung auf, ein wirtschaftlicher Wiederaufbau in diesen Ländern sei mit extrem hohen *Kosten* verbunden. Dies erschien insbesondere den Deutschen plausibel zu sein, mussten sie doch feststellen, dass die außerordentlichen Transferzahlungen an die neuen Bundesländer scheinbar kein Ende nehmen wollten. Wenn mehr als 100 Mrd. DM *jährlich* nicht ausreichten, um 16 Mio. relativ wohlhabende Ostdeutsche auf EU-Standard zu heben, wie sollte es dann möglich sein, beispielsweise die Transformation Bulgariens zu finanzieren?<sup>2</sup> Aufgrund der restriktiven Auslegung der ohnehin schon restriktiven Maastricht-Kriterien durch die Regierungen der Mitgliedstaaten ergaben sich gravierende Beschränkungen für die öffentlichen Finanzen, und es kamen berechtigte Zweifel daran auf, dass neue Gelder für die Erweiterung verfügbar gemacht werden könnten.

Es ist jedoch wichtig, nicht jene Kosten zu überschätzen, die den EU-Mitgliedern durch die Erweiterung entstehen. Darüber hinaus sollte auch nicht vergessen werden, dass nach einem gegebenen Erweiterungsversprechen auch Kosten durch den Verzicht auf die Osterweiterung entstehen würden (Grabbe 2001). Wie hoch auch immer die längerfristigen Kosten sein mögen – im Umweltbereich und im Transportwesen könnten sie erheblich sein –, die kurzfristigen Kosten der Erweiterung sind bescheiden und belaufen sich maximal auf eine Summe, die 10 % des gesamten EU-Haushalts für den Zeitraum von 2000 bis 2006 sogar noch unterschreitet. Der direkte Nutzen, den die EU aus der Erweiterung zieht, wird (ebenso wie die Kosten) gering sein. Im Rahmen einer Studie des Center for Economic Policy Research (CEPR) wurde eine Reihe von Annahmen geprüft, wobei man zu dem Ergebnis kam, dass die mit der Erweiterung verbundenen Vorteile im optimistischsten Szenario die Kosten für die derzeitigen Mitgliedstaaten aufwiegen würden. Im pessimistischsten Szenario würden hingegen Kosten in Höhe von 8 Mrd. Euro anfallen – was lediglich einem Tausendstel von einem Prozent des EU-BIP entspricht (Baldwin et al 1997). Angesichts der relativen Größe der Volkswirtschaften in MOE könnten die bescheidenen Kosten, die den 15 EU-Mitgliedstaaten entstehen, für die MOE-Staaten, deren BIP zwischen 70 % (Slowenien) und weniger als 30 % (Lettland und Bulgarien) des EU-Durchschnitts beträgt, allerdings mit erheblichen Vorteilen verbunden sein.

Eine zweite begründete Sorge bezog sich auf die Frage der *Koordination*. Die Debatte über die Komplexität der politischen Entscheidungsprozesse der EU (hervorragende Überblicksdarstellungen hierzu finden sich bei Wallace/Wallace 2000; Héritier 1999; Cowles/Caporaso/Risse 2001; sowie Kohler-Koch 1998) will nicht enden und schon damals stand fest, dass die Aufnahme zusätzlicher Mitglieder die weitere Verschlechterung einer bereits schlechten Situation bedeuten würde. Eine zentrale Herausforderung ist, die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, die institutionelle Reform der EU in die Hand zu nehmen.

Bezogen auf die institutionelle Reform und die Erweiterung der EU lassen sich zwei Denktraditionen unterscheiden. Die eine geht davon aus, dass eine derartige Reform vor einer Erweiterung stattfinden

muss (Mayhew 1997; Baun 2000). Die Notwendigkeit einschneidender Veränderungen lässt sich leicht begründen. Dazu muss man sich nicht erst die Komplexität der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit oder die Anzahl der Kommissare je Mitgliedstaat vor Augen führen, sondern es genügt schon die so genannte „Tour de table“. In der Regel beginnen wichtige Treffen auf EU-Ebene mit einer solchen „Tour“, während der jeweils ein Vertreter bzw. eine Vertreterin eines jeden Mitgliedstaates 15 Minuten über die Prioritäten des jeweiligen Landes spricht. In einer erweiterten EU würde bei 25 Mitgliedern allein die „Tour de table“ schon über sechs Stunden dauern, wobei das eigentliche Treffen noch nicht begonnen hätte. In Politikbereichen wie z.B. der Sozialpolitik, die auf EU-Ebene kaum etabliert sind, spielt diese Komplexität eine noch größere Rolle. Eine Reihe von Beobachtern zeigte sich zu Recht besorgt darüber, dass die zarten Fortschritte in Richtung einer europäischen Sozialpolitik bei einer Zuspitzung der Koordinationsprobleme für immer blockiert wären. Andere Untersuchungen stellen fest, dass die MOE-Staaten den *acquis* dort am besten umsetzen, wo er am präzisesten und zwingendsten ist, was allerdings im Bereich der Sozialpolitik nicht der Fall ist (Sissenich 2002).

Eine zweite Denktradition bestreitet nicht die dringende Notwendigkeit von Reformen, kommt jedoch zu der Feststellung, dass die Mitgliedstaaten bezüglich der institutionellen Reformen leider verhältnismäßig wenig Fortschritte erzielt haben (Grabbe 1999). Zwar wurden im Vertrag von Nizza Vorschriften für die Gewichtung der Stimmen der MOE-Länder im Rat und für die Verteilung der Positionen in der Kommission vereinbart, dieser Vertrag ist aber noch immer nicht ratifiziert (da die Iren sich in einem Referendum gegen ihn ausgesprochen haben). Inzwischen haben die Mitgliedstaaten einen sehr engen Zeitplan für die Erweiterung aufgestellt: Abschluss der Verhandlungen mit den ersten Kandidaten bis Dezember 2002, Ratifizie-

2 Für alle zehn MOE-Länder zusammen sind für den Zeitraum 2000 bis 2006 im EU-Haushalt Ausgaben von insgesamt 67,2 Mrd. Euro vorgesehen. In Deutschland betragen die öffentlichen Ausgaben für die Wiedervereinigung im ersten Jahrzehnt etwa das Zehnfache.

zung des neuen Vertrages durch alle Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres 2003 und Erweiterung bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2004. Dies ist ein sehr enger Zeitplan, dessen Einhaltung durch praktisch jeden größeren Disput zu nichte gemacht werden könnte. Aus dieser Perspektive stellt das Feilschen der Mitgliedstaaten über die institutionellen Reformen nicht nur einen endlosen Prozess dar, sondern es ist auch ein mögliches Instrument, um die Erweiterung doch wieder hinauszuzögern. Die Schwierigkeit, sich über die Art der Reformen zu einigen, könnte zur Konsequenz haben, dass zunächst die Erweiterung vollzogen wird und die Institutionen erst später angepasst werden.

Neben Fragen der Kosten und der Koordination stellt auch die *Konkurrenz* durch die MOE-Staaten einen Grund zur Besorgnis dar. Auf den ersten Blick erscheint die Vorstellung, die kleinen Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas könnten die wohlhabenden Mitgliedstaaten von den Märkten drängen, absurd. Aber wie ein westdeutscher Werkzeugmaschinenhersteller während der Rezession 1992 bemerkte, hatte die Tatsache, dass „Südostasien 60 Kilometer östlich von Berlin beginnt“, beträchtliche Auswirkungen auf seine Lohnkosten. Die verständliche Sorge, dass durch die unmittelbare Nachbarschaft der Niedriglohnökonomien Arbeitsplätze vernichtet werden könnten, ist durchaus verbreitet. Selbst die vergleichsweise schwachen amerikanischen Gewerkschaften waren sehr darum bemüht, die NAFTA-Ratifizierung zu verhindern, während von rechts *Ross Perot* vom „huge sucking sound“ sprach, dem saugenden Geräusch, mit dem die Arbeitsplätze nach Mexiko entwandten. In ähnlicher Weise beschwört die französische Debatte über eine *Delokalisierung* Bilder, bei denen Arbeitsplätze nach Nordafrika verschifft werden (Berger 1995).

In allen Fällen (Frankreich – Nordafrika, USA – Mexiko sowie Deutschland – MOE) erzielt der größere Staat jedoch einen beträchtlichen Handelsüberschuss mit der ärmeren Region, da er erheblich mehr exportiert als importiert. Wenn aber schließlich in der Fertigung des größeren Landes Arbeitsplätze abgebaut werden, wird schnell auf die extremen Lohnunterschiede zwischen den beiden Ökonomien hingewiesen, die sich in jenen Fällen der partiellen Produktionsverlagerung be-

obachten lassen. Gleichzeitig werden die Augen vor der Tatsache verschlossen, dass durch die Überschüsse im Handel mit dem ärmeren Land eine beträchtliche Anzahl von heimischen Arbeitsplätzen entstehen.

Die Vorstellung, diese mit den Beitrittsländern erzielten Handelsüberschüsse seien bloß das „natürliche“ Resultat von Marktkräften, ist verkürzt, denn schließlich wurde der Warenaustausch überhaupt erst durch die politische Integration ermöglicht. Sie wird nirgendwo deutlicher als im Fall der Beziehungen zwischen der EU und den MOE-Ländern. Die Anfang der 90er Jahre zwischen der EU und den einzelnen MOE-Staaten geschlossenen Europa-Abkommen waren hier von großer Bedeutung, da die Märkte in MOE für eine Vielzahl von Fertigerzeugnissen aus der EU geöffnet wurden. Dennoch bestanden weiterhin erhebliche Handelsbarrieren in jenen Bereichen, in denen die Erzeuger aus MOE womöglich einen relativen Vorteil gehabt hätten: Dies gilt insbesondere für die Stahlindustrie und die Landwirtschaft. Doch hatte diese Asymmetrie der Europa-Abkommen vor allem auch den Effekt, dass die Regierungen der MOE-Staaten hierdurch alarmiert und sensibilisiert wurden. Die Schlussfolgerungen, die die Beitrittskandidaten aus dieser Erfahrung zogen, waren eindeutig: wollten sie nicht lediglich Adressaten einer einseitig von außen bestimmten Politik gegenüber den MOE-Regionen werden, müssen sie als Mitglieder von innen statt als Bittsteller von außen Einfluss nehmen. Etwa zu der Zeit, als die MOE-Staaten infolge der sehr einseitigen Europa-Abkommen begannen, den Beitritt noch energischer anzustreben, rückte die Erweiterung durch den Krieg in Jugoslawien auf der Prioritätenliste der Mitgliedstaaten ein gutes Stück weiter nach oben. Die schockierende Gewalt und die großen Flüchtlingsströme aus der Region gaben den Politikern jener Mitgliedstaaten Rückenwind, die darum bestrebt waren, alle oder zumindest einige der MOE-Staaten als vollwertige Mitglieder in die Union aufzunehmen.

Aber welchen MOE-Staaten sollte der Beitritt gewährt werden? Seit die Kommission 1997 damit begonnen hatte, für jedes Kandidatenland regelmäßige Fortschrittsberichte zu veröffentlichen, galt die Hauptsorge der Beobachter sowohl innerhalb als auch außerhalb der Region der Auswahl bestimmter Favoriten für eine vorgezogene Mitgliedschaft. Dabei ließ sich ein häufiger

Wechsel in den Führungspositionen beobachten, wobei zu Beginn des Reformprozesses die Tschechen die Favoriten der EU waren (was erheblich stärker an ihren makroökonomischen Gesamtdaten und den niedrigen Arbeitslosenquoten lag als an ihrer sehr zögerlichen Übernahme des *acquis communautaire*). Später wurde Ungarn zum Liebling, während den Tschechen erste Gerüchte zu Ohren kamen, dass sie womöglich noch nicht einmal zur „ersten Welle“ gehören würden. In letzter Zeit jedoch war etwas seltener von „Spitzenreitern“ die Rede, sondern es wurde vielmehr die Möglichkeit einer größeren, als „Big Bang“ bezeichneten Erweiterung in Betracht gezogen, bei der viele der zehn Kandidaten gleichzeitig beitreten würden.

Äußere Ereignisse können einen erheblichen Einfluss auf die Regeln des Rennens haben. Während die Kriege in Jugoslawien offenbar ein wichtiger Auslöser dafür waren, dass sich die EU erstmals ernsthaft mit einer Erweiterung auseinandersetzte, haben die Terroranschläge vom 11. September womöglich einen neuen Impuls für diese Art der Erweiterung gegeben, denn sie haben das Bedürfnis verstärkt, die Erweiterung zwecks Ausbau der „Sicherheits- und Stabilitätszone“ voranzutreiben. Durch die zunehmende Sorge um die politische Stabilität und die wachsende Angst, die Ausgrenzung eines Staates könne dort Reformbestrebungen die Unterstützung entziehen, hat das Big-Bang-Modell an Boden gewonnen und wurde während des Europäischen Rates im belgischen Laeken (Dezember 2001) implizit unterstützt. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass sich die MOE-Staaten zwar selbst zur Teilnahme an diesem Rennen entschieden haben, sie aber bei der Festlegung der Grundregeln praktisch nichts zu sagen haben.

### 3 Wo befindet sich die Ziellinie?

Es handelt sich um ein sehr langes Rennen. Obwohl die MOE-Staaten bereits eine beträchtliche Strecke zurückgelegt haben, liegt noch ein langer Weg vor ihnen. Es wäre nun ein Irrtum anzunehmen, dass das Kleingedruckte im Buch der politischen Gestaltung (welches nur von wenigen gelesen und verstanden wird) für die Makroökonomie kaum eine Rolle spielt, denn die

hierdurch entstehenden Belastungen sind enorm und kostspielig. Durch die EU-Hilfen kann nur ein kleiner Teil der Kosten abgedeckt werden, während der Handlungsspielraum der MOE-Regierungen in Bereichen wie der Arbeitsmarktpolitik durch die Kosten für die Teilnahme am Rennen um die Mitgliedschaft eingeschränkt ist. Dies hat deutliche Folgen für die makroökonomische Entwicklung in Europa, denn es bedeutet, dass Lohnerhöhungen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor selbst *nach* dem Beitritt voraussichtlich bescheiden ausfallen werden (Crowley/Ost 2001). Außerdem könnten jene Staaten, die von einem Beitritt vorerst noch weit entfernt sind (z.B. Rumänien, Bulgarien), gut beraten sein, nicht allzu viele Gelder für die formale Reform des Rechtssystems bereitzustellen, da Mittel für Investitionen in die Infrastruktur und für öffentliche Dienste, z.B. im Bildungs- und Gesundheitswesen benötigt werden. Diese kostspieligen, komplizierten Anpassungen könnten später durchgeführt werden, wenn die Mitgliedschaft zu einem durchführbareren, kurzfristigen Ziel geworden ist (Grabbe 2001).

Im Mittelpunkt der Bemühungen der Kommission steht die *Förderung des Binnenmarktes*. Anfangs sah es so aus, als ginge es bei dem Rennen hauptsächlich um dieses Ziel. Die Bemühungen der EU begannen bereits sehr viel früher: Das Weißbuch über die Erweiterung, das im Anschluss an den Essener Gipfel im Dezember 1994 veröffentlicht wurde, nannte etwa 1000 Richtlinien, die unmittelbar umgesetzt werden sollten. Bis 1997 aber wurde die Umsetzung der verbleibenden ca. 10.000 EU-Richtlinien auf die Tagesordnung gesetzt. Da feststand, dass alle Staaten weit hinter den aktuellen, in der Union vorherrschenden Standards zurückblieben (Slowenien, der damals reichste MOE-Staat war immer noch ärmer als Griechenland, der ärmste Mitgliedstaat), stellte sich die Frage, wie man ihnen helfen konnte, „aufzuholen“. Die EU reagierte, indem sie zwei vertraute Instrumente – Hilfen und Experten – in Kombination mit zwei noch unbekanntenen – *screening* und Konditionalität – anwandte.

Die Kommission ergriff im Rahmen ihres Phare-Programmes die Initiative, indem sie Hilfen für die Region bereitstellte. Für mehrere Jahre galt zunächst die Formel von einer „nachfrageorientierten“ Hilfe, die sich nach den Prioritäten der MOE-Staaten zur Durchführung institutioneller

Reformen und für den Aufbau der Infrastruktur richtete. Eine Armee aus Experten der Generaldirektion der Kommission und der EU-Mitgliedstaaten begab sich in die Region, um die MOE-Staaten zu beraten, wie sie ihre vorherrschenden staatlichen Praktiken und Routinen besser an die moderneren der Mitgliedstaaten anpassen könnten. Während dieser Zeit war die offizielle Haltung der EU bezüglich der Frage nach der Beitrittsfähigkeit der MOE-Staaten meist ambivalent. Aber nachdem die politische Entscheidung für eine Vorbereitung des Beitritts dieser Staaten gefallen war, verlagerten sich die Ausgabenprioritäten im Rahmen von Phare auf die Vorbereitungsarbeiten. Die Gelder wurden vor allem für institutionelle und politische Reformen in 29 Bereichen bereitgestellt, die sorgfältig und systematisch geprüft werden sollten.

Bei früheren Erweiterungen waren neue Mitglieder stets verpflichtet gewesen, den *acquis* zu übernehmen, die jetzige Erweiterung ist jedoch mit der Einführung eines neuen Instruments der Kommission verbunden, dem so genannten *screening*. Einfach ausgedrückt fanden sich die für die Regierungspolitik in diesen 31 Bereichen zuständigen Minister der MOE-Staaten bzw. ihre Vertreter in Brüssel ein, um den Experten der Kommission sämtliche Rechtsvorschriften und die Verwaltungskapazität in jedem der 31 Bereiche umfassend und ausführlich darzulegen. Die in dem jeweiligen Bereich herrschenden Regeln und Strukturen wurden mit dem *acquis* der EU verglichen, woraufhin die MOE-Beamten Pläne für eine Reihe von Reformen erstellten, die – ihren Erfolg vorausgesetzt – dem *acquis* gerecht werden sollten.

Im Prinzip sollten die MOE-Beamten dann in ihre jeweiligen Länder zurückkehren und dafür sorgen, dass die empfohlenen Änderungen in nationales Recht umgesetzt werden. In der Praxis aber kamen die Länder in einigen Bereichen schneller voran als in anderen, wobei einige von ihnen insgesamt kaum Fortschritte machten. Auf dem Kopenhagener Gipfel 1993 hatte die Kommission drei wesentliche Bedingungen für neue Mitglieder formuliert: Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte, eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit, die mit einer Mitgliedschaft verbundenen Pflichten zu erfüllen. Dies war ein äußerst vages Bündel von Bedingungen, mit der aber die Kommission zu Beginn des Prozesses ein flexibles Instrument

in die Hand bekam. Später besaß sie mit dem *screening* ein sehr viel feiner strukturiertes Instrument, das sie nutzen konnte, um sehr spezielle Eingriffe in den innerstaatlichen Bereich der MOE-Staaten vorzunehmen (Jacoby 1999).

Die Anstrengungen, die mit einer solchen systematischen Überprüfung sämtlicher bedeutsamer Politikbereiche der nationalen Gesellschaften verbundenen sind, können kaum überschätzt werden. In allen MOE-Staaten erstreckte sich dieser Versuch der systematischen Überprüfung über mindestens zwei bis hin zu vier Regierungswechsel und bestimmt in der nationalen Gesetzgebung einen erheblichen Teil der Aktivitäten. Wie sich leicht vermuten lässt, ist es aber weitaus einfacher, neue Gesetze zu schaffen, als zunächst erst die Akteure konstituieren zu müssen, die für deren Ausführung sorgen. Für Ersteres mögen vielleicht ein politischer Kompromiss und ein Reformkonzept ausreichend sein, Letzteres aber erfordert effektive Mittel, die bei allen Akteuren in der Region sehr knapp sind. Das Paradoxon besteht darin, dass gerade in jenen Bereichen, in denen die postkommunistische Organisation gesellschaftlicher Interessen offenbar relativ stark war – z.B. im Gewerkschaftsbereich – die Interessenvertreter nur wenig zu sagen hatten und ihre Anzahl schnell abnahm (Crowley/Ost 2001), während sich dort, wo die Gesellschaft außerordentlich schwach war – z.B. in der Festlegung von Prioritäten auf regionaler Ebene –, gewisse Anzeichen einer stärkeren Beteiligung zeigten. Dies konnte gelingen, weil die EU die Schaffung neuer Instrumente einer „Regionalpolitik“ vorangetrieben hat (Jacoby/Černoch 2002; Innes 2001; Brusis 2002; Bachtler/Downes/Gorzela 2000; Blažek 1997).

Somit kann der Einfluss der EU auf die Interessenbildung auf zweierlei Weise interpretiert werden. *Negativ* betrachtet lässt gerade das Tempo, mit dem Änderungen durchgesetzt werden, den Interessengruppen häufig wenig Spielraum, ihren Forderungen Geltung zu verschaffen (und in einigen Fällen haben sie sogar kaum Zeit, diese zu formulieren). So zeigt *Borragán* (2002) für MOE auf, dass dort die Interessengruppen der Unternehmen weder zu den nationalen Parlamenten noch zu den EU-Institutionen in Brüssel besonders starke Verbindungen haben, während *Crowley* und *Ost* (2001) darlegen, dass die Mitwirkungsrechte der Gewerkschaften in den tripartistischen Strukturen nur auf

dem Papier bestehen. Auch gibt es neuere Hinweise darauf, dass die sozialpolitischen Akteure in Polen und Ungarn (zwei der am weitesten fortgeschrittenen MOE-Staaten) zwar zahlenmäßig starke Netzwerke gebildet haben, diese aber bislang kaum Auswirkungen auf politische Entscheidungsprozesse hatten (Sissenich 2002).

Eher grundlegend hat sich *Offe* (1991) zur „Political Economy of Patience“ in der Region geäußert und die Frage nach den Gründen für die Zurückhaltung der Bürger aufgeworfen; denn schließlich steht der aktuelle wirtschaftliche Abschwung der Great Depression kaum nach. Einige (z.B. Greskovits 1998) begründen dies in erster Linie mit der Gesellschaftsstruktur der Region, die sowohl ländlicher als auch älter ist als die streitsüchtigeren Gesellschaften in Lateinamerika, die ebenfalls Zeiten des Neoliberalismus erleben mussten. Andere (z.B. Bartlett 1997) stellen die besonderen institutionellen Merkmale in den Mittelpunkt, die einige Regierungen von populistischen Forderungen abschirmen.

*Positiver* betrachtet – auch hier dient wieder die Politik zur Entwicklung von armen Regionen als Beispiel – ließen sich einige politische und administrative Praktiken der EU als eine Art externes Gerüst auffassen, das Eliten in die Lage versetzt, das nationale Gebäude instand zu setzen. Aber während ein Gerüst normalerweise verwendet wird, um bestehende Gebäude zu modernisieren, dient es in diesem Fall angesichts der Tatsache, dass in MOE entsprechende Strukturen kaum vorhanden sind, nicht nur als externe Plattform, sondern auch als Basis für ein neues Gebäude. Um seine Strukturen konstituieren sich neue Akteure. Die provisorischen Plattformen werden zu einem Fundament und die Pfosten zu den langen, dünnen Stützen eines neuen Gebäudes. Das Ganze ist unverkennbar improvisiert, aber es ist auch ebenso unverkennbar vorhanden.

In Bezug auf unsere Metapher des Wettlaufs muss daher betont werden, dass der Umfang der Reformen trotz der in den Fortschrittsberichten der Kommission hervorgehobenen Mängel sehr weitreichend war. Nach etwa vier Jahren intensiver Gesetzgebungsarbeit zur Übernahme des *acquis* wächst in den MOE-Staaten der Eindruck, dieses Rennen könnte zu lange dauern. Das Problem besteht offenbar nicht in einer fehlenden Opferbereitschaft der MOE-Staaten. Genau genommen bringen sie gelegentlich sogar zu viele Opfer. So

binden die baltischen Staaten ihre Währung an den Euro. Obwohl die meisten Experten darauf drängen, die durch freie Wechselkurse bedingte Flexibilität (und die Möglichkeit der Abwertung) aufrechtzuerhalten, lassen sie sich auf diesen kontraproduktiven Übereifer ein, weil die politischen Signale aus Brüssel bezüglich der Frage, wie lange das Rennen andauern wird und wie die Gewinner ermittelt werden, *nicht eindeutig genug* sind. Sollte ihren Ländern der Vorwurf gemacht werden, sie seien nicht „europäisch“ genug, so wird ihnen dies nicht offen signalisiert (Epstein 2002).

## 4

### Hindernisse auf der Rennstrecke

Die für das Rennen festgelegte Strecke ist nicht einfach zu bewältigen. Für die EU-Administration ist es eine Selbstverständlichkeit, dass alle früheren Beitrittskandidaten den gesamten *acquis* übernehmen mussten. Eine solche Feststellung wäre aber nur die halbe Wahrheit. In der jetzigen Erweiterungsrunde drängte die Kommission – häufig ohne eindeutige Instruktionen seitens der Mitgliedstaaten erhalten zu haben, auch weil diese bezüglich der Erweiterung keine einheitliche Position vertreten – die MOE-Staaten gelegentlich dazu, Praktiken zu übernehmen, die formell nicht Teil des *acquis* sind (Grabbe 1999; Hartnell 1997; Mayhew 1997). Zu den Beispielen zählen übergeordnete Bereiche wie der Sozialpakt, Schengen oder der Bereich Justiz und Inneres, aber auch untergeordnete Bereiche, in denen u.U. kein einheitliches „EU-Modell“ vorhanden ist. In diesen Fällen hat die Kommission die MOE-Staaten zu einer Vereinheitlichung gedrängt, die in diesem Umfang nicht einmal von den Mitgliedstaaten verlangt wurde (Sasse/Hughes 2002).

Darüber hinaus hat sich die EU das Recht der Meinungsänderung vorbehalten, insbesondere was die problematischsten Bereiche betrifft. Zum Beispiel hat die Kommission in der Regionalpolitik nachdrücklich auf eine dezentralisierte Durchführung gedrängt, obwohl die Projektadministration in einigen EU-Mitgliedstaaten (z.B. in Irland und Portugal) zentralisiert ist. Letztendlich übte die Kommission so lange Kritik an der Tschechischen Republik, bis diese regionale Verwaltungs-

strukturen geschaffen hatte, die sich als Instrumente für eine derart dezentralisierte Politik eigneten. Erst kürzlich jedoch begann die Kommission diese Pflicht zur Dezentralisierung zu überdenken und signalisierte, dass von nun an der Einsatz mehrerer unterschiedlicher Implementierungsstrategien akzeptiert werde (Sasse/Hughes 2002). In der Landwirtschaft steht noch immer nicht eindeutig fest, ob vor dem Abschluss der Verhandlungen mit den MOE-Staaten eine GAP-Reform durchgeführt werden wird; sollte dies der Fall sein, werden die MOE-Staaten auch hier zunächst wieder die Konformität mit dem *acquis* nachweisen müssen, obwohl kein Zweifel daran bestehen wird, dass sie sich in Kürze an einen neuen *acquis* werden anpassen müssen.

Während die Kommission den *acquis* ausweitete, wurde behauptet, sie würde ihn an anderer Stelle gleichzeitig einschränken (Bohle 2002). Belegt wird dies durch die Tatsache, dass die neue Sozialcharta in der Region kaum Auswirkungen hatte und der Umfang an EU-Hilfen für die Region recht bescheiden ausfiel. Diese an anderer Stelle bereits detaillierter dargelegten Argumente erinnern daran, dass „Hindernisse“ nicht nur in Form von zusätzlichen, unerwarteten Barrieren auftreten können, sondern auch in Form von unterlassener, möglicher Hilfe.

Während sich die Debatte auf die Frage nach der Reichweite des *acquis* konzentrierte, darf nicht übersehen werden, dass sich die Position der Verfechter eines weiter gefassten und eines eng geführten *acquis* nicht gegenseitig ausschließen. Beide Ansätze eint die Annahme, dass eine starke Machtasymmetrie zwischen der EU und den MOE-Staaten herrscht. Die traditionelle Verhandlungstheorie weist besonders darauf hin, dass die Machtposition eines Verhandlungspartners umso stärker ist, je eher er es sich leisten kann, von einem potenziellen Geschäft Abstand zu nehmen. Die EU verfügt über ein hohes Maß dieser „go it alone power“ (Gruber 2000), während das Verhandlungsgewicht der MOE-Staaten sehr gering ist. Genau genommen verdienen die laufenden „Verhandlungen“ diesen Namen kaum, denn die MOE-Staaten wissen von Anfang an, dass sie letztlich den gesamten *acquis* werden akzeptieren müssen (Vachudova 2000).

Möglicherweise war diese Machtasymmetrie vor dem Vertrag von Nizza und dem anschließenden Gipfel in Göteborg, auf

dem sich die Mitgliedstaaten in gewisser Weise zur Durchführung der Erweiterung verpflichteten, größer. Vor dieser Zeit hatten die MOE-Staaten guten Grund zu der Befürchtung, die Erweiterungsgegner könnten sich auf jede ihrer Unzulänglichkeiten stürzen, um ihnen auch weiterhin die Qualifikation für die Mitgliedschaft in der EU abzuspochen. Dennoch wurde von mehreren Wissenschaftlern belegt, dass im Rahmen der EU-Politik gegenüber den MOE-Staaten vermehrt das wichtige und verbreitete Prinzip der Konditionalität Anwendung findet (Schimmelfennig 2001; Grabbe 2001).

Auf den ersten Blick erschienen die oben erwähnten Hindernisse nicht unüberwindbar. Zum Januar 2002 zeigte der Kommissionsbericht über den Stand der Erweiterung („state of play“), dass die Verhandlungen mit den meisten MOE-Staaten in 20 bis 26 Kapiteln vorläufig „abgeschlossen“ sind, wobei dies im Falle Bulgariens jedoch erst für 14 und im Falle Rumäniens erst für 9 Kapitel zutrifft. Bei den verbleibenden Kapiteln handelt es sich allerdings um diejenigen, die am problematischsten sind und die meisten Kontroversen hervorrufen. Dies umfasst auch Landwirtschaft und Regionalpolitik/Strukturfonds, die beiden Bereiche, die einen beachtlichen Teil der EU-Haushaltsmittel absorbieren. Darüber hinaus sind auch weiterhin nicht alle institutionellen Fragen geklärt, so dass keiner der MOE-Staaten sicher sein kann, ob nicht neue Anforderungen gestellt werden, die bisher beim *screening* und innerhalb des Verhandlungsrahmens nicht angesprochen wurden. Da die derzeitigen Mitgliedstaaten ein Interesse an der Sicherung „ihrer“ Anteile der EU-Ausgaben haben, ist die Annahme naheliegend, dass auch in späteren Phasen des Rennens neue und unerwartete Hindernisse auftauchen werden.

## 5

### **Schwindende Aussichten auf eine Belohnung für den Sieg**

Die MOE-Staaten befürchteten zunehmend, dass ihre enormen Anstrengungen nicht angemessen entlohnt werden. Insbesondere die erwünschte Öffnung der beiden größten Ausgabenprogramme, Strukturfonds und GAP, könnte hinter den Erwartungen zurückbleiben. So hat die Kommis-

sion bereits angekündigt, dass die Landwirte in den MOE-Staaten zuerst lediglich etwa 25 % der direkten Zahlungen, welche die Landwirte in den Mitgliedstaaten erhalten, beanspruchen können. Ihre Empfehlung bezüglich der Strukturfonds beinhaltet die Rückführung der Ausgaben für die MOE-Staaten (bezogen auf die Haushaltsperiode 2000–2006) auf ein bescheidenes Niveau.

Da der endgültige Beschluss über die Erweiterung noch aussteht, sind diese Empfehlungen der Kommission noch nicht in Kraft getreten, sie weisen aber darauf hin, dass, sollte ein uneingeschränkter Zugang zu den großen Ausgabenprogrammen überhaupt gewährt werden, dieser auf sich warten lassen wird. Bei einem uneingeschränkten Zugang würden die Institutionen in zweierlei Hinsicht an Bedeutung verlieren: Erstens führen auf Geberseite viele das Argument an, die existierenden Strukturfonds und die GAP eigneten sich wahrscheinlich weder für eine Modernisierung der ärmsten MOE-Regionen (die zur Zeit eine schnelle Urbanisierung erleben) noch für eine Modernisierung der rückständigen mittel- und osteuropäischen Landwirtschaftssektoren (Bachtler/Downes/Gorzela 2000; Asbeek-Brusse 2002). Zweitens würden auch die Institutionen der Empfängerstaaten an Bedeutung verlieren, weil diese weniger Eigenmittel bereitstellen würden und daher weniger Möglichkeiten für eine Änderung von Verhaltens-, „governance“- und Investitionsmustern hätten.

Wie bereits erwähnt, finden Verhandlungen derzeit weniger zwischen der Kommission und den MOE-Staaten statt, als vielmehr zwischen den Mitgliedstaaten, die um die Sicherung ihrer Vorteile bemüht sind. So befürchten beispielsweise die Spanier, dass sie zugunsten der MOE-Staaten auf die Beihilfen verzichten müssen, die sie aus den Strukturfonds und im Rahmen der GAP erhalten und begannen im Frühjahr 2001 die Diskussionen inoffiziell zu blockieren. Obwohl diese Haltung später aufgegeben wurde, deutete diese Kampagne bereits an, welche Position von den Spaniern in den kommenden Verhandlungen zu erwarten sein wird: „Keine Umgestaltung der Strukturfonds, wenn den spanischen Regionen dadurch erhebliche Nachteile entstehen.“ Für die MOE-Staaten ist dieses Szenario nicht nur wegen eines fairen Zugangs zu den „Fleischtopfen“ (pork barrel) erschreckend: Schließlich soll

der Strukturfonds eigentlich arme Regionen für jene Anpassungslasten entschädigen, die entstehen, wenn sie dem intensiven Wettbewerb auf dem europäischen Binnenmarkt ausgesetzt werden (Hooghe/Marks 2001).

Als ein Ergebnis der voraussichtlich geringeren Belohnungen lässt sich in MOE eine zunehmende Ambivalenz bezüglich der EU-Mitgliedschaft feststellen. Im Rahmen von Meinungsumfragen wurde in den vergangenen Jahren für weite Teile der Region ein rückläufiger Trend bei der Unterstützung für die EU-Mitgliedschaft festgestellt (Eurobarometer). Für diesen Rückgang, der je nach Land unterschiedlich stark ausfällt, gibt es viele plausible Gründe; eine Möglichkeit aber ist, dass die Bürger in MOE erkennen, dass sie voraussichtlich nicht viel Solidarität zu erwarten haben (Svejnar 2002).

Ein weiteres Beispiel dafür, dass die Belohnungen geringer ausfallen werden als erwartet, ist die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten den MOE-Staaten bei ihrem Beitritt Grenzen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (nicht aber der Bürger allgemein) setzen können. Die weitaus meisten Ökonomen sind sich darin einig, dass die erweiterungsbedingten wirtschaftlichen Folgen für den Handel und die Investitionen für die derzeitigen Mitgliedstaaten eher unbedeutend sein werden. So wird prognostiziert, dass sich das Migrationsverhalten im Wesentlichen nur bescheiden und über einen längeren Zeitraum hinweg verändern wird. Auch werden nur einige Regionen und Sektoren betroffen sein, wobei es sich voraussichtlich um solche Bereiche handeln wird, die bereits heute unter wirtschaftlichem Druck stehen. Wer jedoch den öffentlichen Diskurs in Deutschland und Österreich verfolgt, könnte den Eindruck gewinnen, dass viele der Ansicht sind, die gesamte MOE-Region stünde wie olympische Sprinter in gebückter Haltung in den Startblöcken und warte nur auf den Startschuss, um schnellstmöglich das Zentrum Westeuropas zu erreichen und den dort lebenden Bürgern nicht nur die Arbeitsplätze, sondern auch die Sozialleistungen wegzunehmen.

Vor allem Deutschland forderte Einschränkungen, aber die deutsche Debatte über die Auswirkungen der Erweiterung auf die Arbeitsmobilität lässt Defizite erkennen. Hier fallen insbesondere vier Punkte ins Auge:

(1) Zu oft sah man nur das, was man sehen wollte, wobei die sehr großen Lohndifferenzen zwischen Westeuropa und MOE im Mittelpunkt standen, während weder die Untersuchungen über die Zuwanderungsbereitschaft – die besagen, dass bei der Wahl des Wohnsitzes nicht allein die Lohnunterschiede entscheidend sind – noch die Tatsache Berücksichtigung fanden, dass der Umfang der Zuwanderung verglichen mit der Größe der EU-Wirtschaft zwangsläufig gering ausfallen dürfte. Auch wurde außer Acht gelassen, dass sich die österreichischen Grenzregionen in den 90er Jahren allgemein sehr gut entwickelten und die EU eine Reihe von grenzübergreifenden Programmen ins Leben gerufen hat, die sehr viel stärker auf die Prioritäten der derzeitigen Mitgliedstaaten ausgerichtet sind, als auf die der MOE-Staaten.

(2) Zu oft reichte der bloße *Verdacht* einer Gefahr, der bei den EU-Bürgern und -Politikern aufkam, um restriktive Regelungen zu rechtfertigen, welche den Mitgliedstaaten das Recht einräumen, die Arbeitnehmerfreizügigkeit für eine Übergangsfrist von bis zu sieben Jahren einzuschränken.

(3) Zu oft entschied die politische Führung in Deutschland, die in der Staatsbürgerschaftsfrage große Fortschritte erzielt hat, nachdem die festgefahrene Debatte nach 18 Jahren wieder in Gang gekommen war, dass das Risiko zu groß sei, auch nur einige wenige Stimmen in den ostdeutschen Grenzregionen zu verlieren. Aus diesem Grund sind nur wenige Anstrengungen unternommen worden, um dieses Thema offensiv in der Auseinandersetzung mit den Wählerinnen und Wählern anzusprechen. Auch die diesbezüglichen Aktivitäten der bayerischen CSU-Politiker trugen nicht zur Aufklärung bei.

(4) Zu oft drängten deutsche Eliten, dies umfasst auch einige Gewerkschaftsaktivisten, nicht nur die Arbeitnehmerfreizügigkeit einzuschränken, sondern auch den freien Dienstleistungsverkehr. Sie konnten ihre Forderungen nicht durchsetzen, aber in MOE wurde die Botschaft folgendermaßen interpretiert: „Wir werden den freien Handel mit Euch in allen Bereichen anstreben, in denen wir unserer Ansicht nach überlegen sind, in allen anderen Sektoren aber wird ein gesteuerter Handel (Managed Trade) unser Ziel sein“. Diese Botschaft war bereits durch die einseitigen Europa-Ab-

kommen der frühen 90er Jahre vermittelt worden.

Noch schlimmer ist, dass die unmittelbar an den Osten angrenzenden Staaten sicherstellen müssen, dass sie gegen eine Zuwanderung aus der Ukraine, aus Weißrussland, dem Kaukasus, Zentralasien und den Balkanstaaten hermetisch abgeriegelt sind. Mögliche Immigranten aus diesen Regionen, die an den Ostgrenzen von Ungarn, Polen und der Slowakei abgefangen werden, suchen anschließend in Staaten wie der Ukraine Unterschlupf, wo bereits eine explosive Mischung aus politischen Problemen vorhanden ist. Somit haben jene Staaten und Gesellschaften, die über die besten Mittel zur Lösung der Zuwanderungsprobleme verfügen, die Hauptverantwortung hierfür auf die schwächsten Staaten in den fernen Weiten Mittel- und Osteuropas abgeschoben. In den Außenministerien der MOE-Staaten weckte diese Forderung eher Befürchtungen, wohingegen die Innenministerien häufig die sich hieraus ergebende neue Gelegenheit zur Verstärkung der Grenzkontrollen begrüßten (Grabbe 2001).

## 6 Fazit

Nachdem dieser Beitrag mit einer Metapher begann, endet er nun mit einem theoretischen Bezug. Schon vor einiger Zeit hat der ungarische Ökonom *Karl Polanyi* (1944) darauf hingewiesen, dass die Schaffung von Märkten zur Entwurzelung und Spaltung führt. Es ging ihm nicht darum zu leugnen, dass breitere und tiefere Märkte gelegentlich zu einer Verbesserung des allgemeinen Wohlstands führen können. Da Märkte erst einmal konstituiert werden müssen, geht es darum, sich zunächst die politischen Handlungen im Zusammenhang mit dieser Marktschaffung und die dadurch bedingten sozialen Kosten zu vergegenwärtigen. Eine solche Perspektive kann einen bedeutenden Beitrag zum Verständnis der Politik und der Ökonomie der Integration leisten.

Demnach ist es müßig zu debattieren, ob die politische oder die wirtschaftliche Integration „zuerst kommt“. Dies ist eine Huhn-Ei-Frage; *Polanyi* machte deutlich, dass die marktförmige Organisation des Austauschs schon sehr lange existiert, zwei-

fellos schon älter ist als die nationalen und internationalen Märkte, die später eine so starke Entwurzelung hervorriefen. In einigen Fällen ziehen Markterweiterungen als post-hoc-Lösung für die damit verbundenen organisatorischen Probleme eine politische Regulierung nach sich; in anderen wird politische Macht genutzt, um das Marktgebiet zu erweitern. Nicht in allen Fällen ist der Einsatz der Politik zum Zwecke der Markterweiterung negativ zu beurteilen. Angesichts der oben dargestellten komplexen Sachverhalte ist Skepsis angebracht gegenüber der einfachen Behauptung, die wirtschaftliche Integration in die Europäische Union sei nur ein Trick – eine List des Großkapitals, um die nationalen Schutzmechanismen zu umgehen, indem dafür gesorgt wird, dass Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden, wo die Arbeiterschaft bekanntlich große Probleme mit der Entwicklung kollektiver Gegenmacht hat. Die Tatsache, dass dies das Motiv einzelner Kapitalisten sein könnte, ist unerheblich: Die Entwicklung der EU stellt einen langfristigen, komplexen Prozess mit zahlreichen Facetten dar, der sich nicht von einer einzelnen Interessengruppe lenken lässt. Der springende Punkt ist, dass die politische Integration die Schaffung von Märkten nach sich ziehen kann, wodurch einige Akteure auf sehr spezifische Weise geschädigt werden, dass aber die Politik auch ein Instrument sein kann, um den Verlierern der Neu-Konstitution von Märkten zu helfen. Es sind politische Anstrengungen notwendig, um den Wettbewerb so zu gestalten, dass er reale, positive Veränderungen zur Folge hat, gleichzeitig aber auch für die beteiligten Menschen erträglich ist.

Im Grunde ging es in der EU-Politik stets um die Frage nach dem Gleichgewicht zwischen der Vision eines „Gemeinsamen Haus Europa“ einerseits und der damit konkurrierenden Vision dessen, was man als ein „komplementäres Europa“ bezeichnen könnte, andererseits. Die erste Vision zielt auf ein höchstmögliches Maß an Harmonisierung ab, sei es, um gleiche Wettbewerbsbedingungen („level playing field“) zu schaffen, um die Solidarität zu stärken oder den sozialen Frieden zu fördern. Bei der zweiten Vision geht es darum, Stärke durch die Wahrung der Vielfalt zu erlangen, sei es zur Förderung eines kontrollierten Wettbewerbs, zur Erhaltung unterschiedlicher Traditionen oder zur Begrenzung unnötiger Anpassungskosten.

Während bei der deutschen Wiedervereinigung die Bestrebungen zur Einheit und Homogenisierung im Vordergrund standen, wird die EU bei der Erweiterung um die Staaten Mittel- und Osteuropas eindeutig mehr Vielfalt innerhalb der Union zulassen (und sogar fördern). Die Frage ist

nur, wie weit diese zunehmende Vielfalt gehen wird. Angesichts der derzeitigen Größe der MOE-Wirtschaften wird sich die kommende Erweiterung weder durch eine spürbare Verbesserung, noch durch eine spürbare Verschlechterung der makroökonomischen Entwicklung des größeren Eu-

ropas bemerkbar machen. Aber für die annähernd 100 Millionen in der Region lebenden Menschen werden die Bedingungen dieses Abkommens wesentlich sein, wenn es um die Beantwortung der Frage geht, ob sich das lange Wettrennen des letzten Jahrzehnts gelohnt hat.

## LITERATUR

- Asbeek-Brusse, W.** (2002): The Future of the CAP after Enlargement; unveröffentlichtes Manuskript Universität Leiden, Niederlande
- Baldwin, R./Fancois, J./Portes, R.** (1997): The Costs and Benefits of Eastern Enlargement; in *Economic Policy* 24
- Bachtler, J./Downes, R./Gorzalag, G.** (2000): Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe, Burlington, VT
- Bartlett, D.** (1997): The Political Economy of Dual Transformation: Market Reform and Democratization in Hungary, Ann Arbor
- Baun, M.** (2000): A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement, Lanham, MD
- Berger, S.** (1995): The Coming Protectionism (or Why France, a Country with a Trade Surplus, sees Foreign Trade as a Source of Rising Unemployment), in: *Business in the Contemporary World* 1
- Blažek, J.** (1997): The Czech Republic on its Way towards West European Structures; in: *European Spatial Research and Policy* 4(1)
- Bohle, D.** (2002): Europas neue Peripherie: Polens Transformation und transnationale Integration, Münster
- Brusis, M.** (2002): Between EU Requirements, National Traditions, and Competitive Politics: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe; in: *Governance* (forthcoming)
- Borrágán, Nieves, P.-S.** (2002): The Impact of EU Membership on Interest Politics in Central and Eastern Europe, unpublished manuscript, University of East Anglia
- Brusis, M.** (2002): Between EU Requirements, National Traditions, and Competitive Politics: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe; in: *Governance* (forthcoming)
- Cowles, M. G./Caporaso, J./Risse, T.** (2001): Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Ithaca
- Crowley, S./Ost, D.** (2001): Workers after Workers' States: Labor and Politics in Post-Communist Eastern Europe, Lanham, MD
- Epstein, R.** (2002): International Institutions and the Depoliticization of Economic Policy in Postcommunist Poland: Central Banking and Agriculture Compared, unveröffentlichtes Manuskript, Cornell University.
- Goetz, K./Hix, S.** (2000): Europeanised Politics? European integration and National Political Systems, Portland
- Grabbe, H.** (1999): A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, EUI Working Paper RSC. 99/12
- Grabbe, H.** (2001): Profiting from Enlargement, London
- Greskovits, B.** (1998): The Political Economy of Protest and Patience: East Europe and Latin America compared, Budapest
- Gruber, L.** (2000): Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions, Princeton
- Hartnell, H.** (1997): Subregional Coalescence in European Regional Integration; in: *Wisconsin International Law Journal* 16 (1)
- Héritier, A.** (1999): Policy-making and Diversity in Europe: Escaping Deadlock, New York
- Hooghe, L./Marks, G.** (2001): Multi-Level Governance and European Integration, Lanham, MD
- Innes, A.** (2001): Czechoslovakia: The short Goodbye, London
- Jacoby, W.** (1999): Priest and Penitent: The EU as a Force in the Domestic Politics of Eastern Europe; in: *East European Constitutional Review* 8 (1–2) S. 62–67.
- Jacoby, W./Černoch, P.** (2002): The EU's pivotal Role in the Creation of Czech Regional Policy, in: Linden, R. (ed.) *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, Boulder, CO
- Kohler-Koch, B.** (1998): Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen
- Mayhew, A.** (1997): Recreating Europe: The European Union's policy towards Central and Eastern Europe, New York
- Offe, C.** (1991): Capitalism by Democratic Design: Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe, in: *Social Research* 4, S. 865–892
- Polanyi, K.** (1944): The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time, Boston
- Radaelli, C.** (2000): Whither Europeanisation?: Concept Stretching and Substantive Change, in: *European Integration Online Papers* 4(8)
- Sasse, G./Hughes, J.** (2002): The Ambivalence of Conditionality: Europeanization and Regionalization in Central and Eastern Europe, unpublished manuscript, London School of Economics
- Schimmelfennig, F.** (2001): The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union; in: *International Organization* 55(1), S. 47–80
- Sissenich, B.** (2002): Transnational Networks and Limits of Effectiveness: EU Enlargement and Social Policy in Poland and Hungary, unpublished manuscript, Cornell University
- Svejnar, J.** (2002): Transition Economies: Performance and Challenges; in: *Journal of Economic Perspectives* 16(1), S. 3–28
- Vachudova, M. A.** (2000): EU Enlargement: An Overview, in: *East European Constitutional Review* 9
- Wallace, H./Wallace, W.** (2000): Policy-Making in the European Union, 4. Auflage, New York