

Kemmerling, Achim

Working Paper

Die politische Ökonomie der EU-Osterweiterung : Ein Überblick über die Forschungsliteratur mit Kommentaren

Ezoneplus Working Paper, No. 4

Provided in Cooperation with:

Jean Monnet Centre of Excellence (JMC) - Ezoneplus Research Project, Free University Berlin

Suggested Citation: Kemmerling, Achim (2004) : Die politische Ökonomie der EU-Osterweiterung : Ein Überblick über die Forschungsliteratur mit Kommentaren, Ezoneplus Working Paper, No. 4, Free University Berlin, Jean Monnet Centre of Excellence, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22117>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



**Die politische Ökonomie der EU-Osterweiterung
Ein Überblick über die Forschungsliteratur mit
Kommentaren**

The Political Economy of Eastward Enlargement. A Survey of
the Literature with Comments

Achim Kemmerling
Ezoneplus Working Paper No. 4

March 2004

Ezoneplus

The Eastward Enlargement of the Eurozone
Research Project HPSE-CT-2001-00084
Fifth Framework Programme 2001-2004
European Commission
www.ezoneplus.org

Jean Monnet Centre of Excellence

Freie Universität Berlin
Innestr. 22, 14195 Berlin, Germany
Phone: +49 (30) 838 – 54966
Fax: +49 (30) 838 – 52357
Email: info@ezoneplus.org

The Eastward Enlargement of the Eurozone

Berlin Evora Helsinki Ljubljana Bologna Tartu Warsaw



Ezoneplus Working Paper No. 4 March 2004

English Abstract

This working paper surveys the relevant literature in both political science and economics to explain why and how the Eastward enlargement of the EU has been agreed upon. The focus lies on delivering a politico-economic account of EU's recent history. The comments stresses the role of X findings. First, EMU enlargement may be considered as a necessary requirement for EU enlargement itself to take place. This adds to an understanding why the final outcome of the negotiations led to full membership as opposed to other alternatives. Second, such a full membership entails redistributive effects both across and within countries. This explains why full membership was renegotiated in sensitive policy areas, once the prime decision for enlargement had been taken.

JEL-Classification: H0, F0

Keywords : Political economy; EU/ EMU enlargement; bargaining

Affiliations:

Achim Kemmerling
JMC, FU Berlin
Innestr. 22
14195 Berlin
a.kemmerling@ezoneplus.org

This paper has been prepared as a part of a broader Ezoneplus project that evaluates European Monetary Union (EMU) and its enlargement to prospective members in central and eastern Europe. The project is financially supported by European Commission (HPSE-CT-2001-00084).

Die politische Ökonomie der EU-Osterweiterung Ein Überblick über die Forschungsliteratur mit Kommentaren

Achim Kemmerling*

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, in wie weit polit-ökonomische Ansätze den Prozess der Osterweiterung der Europäischen Union erklären können. Eine grundlegende These der Arbeit lautet wie folgt: Kritiker der Theorien rationaler Entscheidungen beziehen sich häufig auf eine sehr krude Version rationaler Entscheidungen, bei der methodisch betrachtet statische Modelle und inhaltlich betrachtet Effekte der Handelsintegration im Vordergrund stehen.

Dieser einfachen Version von Modellen rationalen Handelns wird eine stilisierte dynamische Betrachtungsweise entgegengehalten, die auch andere Elemente des Erweiterungsprozesses, insbesondere die Faktormobilität, enthält. Dadurch soll gezeigt werden, dass polit-ökonomische Analysen sowohl die Grundsatzentscheidung zur Erweiterung wie auch deren Konsequenzen für den Prozess der Verhandlungen erklären können. Wesentlich für die Betrachtungen ist dabei eine Verknüpfung der zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Ebenen des Entscheidungsprozesses. Allerdings sind auch ausgefeilten polit-ökonomischen Ansätzen in ihrer Aussagekraft durchaus Grenzen gesetzt, so dass sich die Frage nach einer Kombination unterschiedlicher Theorierichtungen stellt.

In der Einleitung werden einige Erklärungsangebote der politikwissenschaftlichen Literatur diskutiert. Danach folgt eine kurze Betrachtung darüber, welche politischen und ökonomischen Probleme die Osterweiterung aufwirft. Der dritte Teil der Arbeit entwickelt einige polit-ökonomischen Thesen, warum die nationalen Regierungen der EU den Beitrittskandidaten tatsächlich die Vollmitgliedschaft angeboten haben, und wie diese im Laufe der Verhandlungen neu definiert wurde. Im folgenden Teil wird dann die innerstaatliche Komponente des Entscheidungsprozesses näher beleuchtet. Dabei konzentriert sich die Analyse im Wesentlichen auf das Problem der Faktormobilität. Den Abschluss des Beitrags bildet eine Diskussion um Grenzen von rationalen Entscheidungsmodellen und Anknüpfungspunkte zu anderen Paradigmen der Internationalen Beziehungen.

* Achim Kemmerling

JMC, FU Berlin

Uhnestr. 22

14195 Berlin

a.kemmerling@ezoneplus.org

1. POLITIKWISSENSCHAFTLICHE ERKLÄRUNGEN FÜR DIE EU-OSTERWEITERUNG

Das Ziel des Beitrages ist es, die Erklärungskraft polit-ökonomischer Modelle für den Prozess der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) fruchtbar zu machen. Diese Fragestellung wirft drei Unterfragen auf, die hier aus polit-ökonomischer Perspektive behandelt werden sollen. Worin bestehen, erstens, polit-ökonomische Ansätze, die sich mit der Osterweiterung der EU beschäftigen? Zweitens, inwiefern unterschätzen Kritiker möglicherweise deren Erklärungskraft? Drittens, wo liegen die Grenzen polit-ökonomischer Modelle sowie deren Anschlussfähigkeiten an alternative Theorien der Internationalen Beziehungen?

Die Osterweiterung der EU wurde charakterisiert als „gradual and formal horizontal institutionalization of organizational rules and norms“ (Schimmelfennig and Sedelmeier '02: 503). Wohl die grundlegendste Frage der politikwissenschaftliche Literatur zur EU-Osterweiterung ist, welche Ursachen für die horizontale Erweiterung des ‚Institutionenpakts EU‘ auf einige osteuropäische Länder geltend gemacht werden. Hierzu bietet es sich an, einen kurzen Überblick über die in der Politikwissenschaft erwähnten Thesen zu geben. Der Überblick beginnt mit Argumenten, die im Allgemeinen der Theorie rationalen Entscheidens (rational choice, im folgenden RC) zugesprochen werden. Darauf folgt eine Diskussion bestehender Gegenargumente.

Argumente des RC basieren generell auf einem Maximierungskalkül des Nutzens abzüglich der Kosten des Erweiterungsprozesses. Zu den ökonomischen Gewinnen werden zumeist die Vorteile von Handelsintegration gezählt (Gstöhl '02: 532), beispielsweise in der Form von vermiedener Handelsumlenkung oder einer Zunahme intraindustriellen Handels. Plümper und Mattli (Plümper and Mattli '02: 555) gehen über Handel hinaus, indem sie auf die erhebliche Reduktion wirtschaftlicher Risiken durch die Osterweiterung hinweisen. All diese Vorteile sind im Sinne der wirtschaftlichen Interdependenzidee für Nachbarländer der Beitrittskandidaten weitaus höher als für den Rest Westeuropas (Schimmelfennig '01: 50).

Über die rein ökonomischen Aspekte hinaus sind negative Externalitäten zwischen West- und Osteuropa v. a. im Bereich ‚Sicherheit‘ vorhanden (Friis and Murphy '99: 219; Gstöhl '02:535; Schimmelfennig '01: 53). Die Reduktion der sicherheitspolitischen Risiken durch die Osterweiterung ist vermutlich das wichtigste Argument der RC-Ansätze zur Erklärung des Erweiterungsprozesses. Für viele Autoren ist neben der externen Sicherheit auch die interne von Bedeutung. Dabei kommt Migration eine Schlüsselstellung zu, nicht zuletzt da die Schätzungen über Flüchtlings- und Migrationsströme in den frühen 90er Jahren im zweistelligen Millionenbereich lagen (Friis and Murphy '99: 222; Plümper and Mattli '02: 553).

Auf der Seite ökonomischer Kosten werden in der Literatur v. a. drei Varianten angegeben (Schimmelfennig and Sedelmeier '02: 510/11). Zum einen erzeugt jegliche Wirtschaftsintegration einen Verlust an nationaler politischer Autonomie. Zum zweiten müssen kollektive Güter, sofern sie in der Terminologie des RC ‚verzehrbar‘ sind, zwischen alten und neuen Mitgliedsländern geteilt werden. Für die alten Mitgliedsländer bedeutet dies eine Reduktion ihrer Anteile an den kollektiven Gütern.¹ Zum dritten können auch die EU-bedingten Transaktionskosten steigen - etwa dadurch, dass in einer größeren Gemeinschaft Einigungen schwieriger zu erzielen sind.

¹ Das klassische Beispiel für solche Güter sind die EU-Strukturfonds. Der größte Teil dieser Finanztransfers wird nach dem Kriterium vergeben, dass nur Regionen unterhalb des Grenzwertes von 75 Prozent des durchschnittlichen Prokopfeinkommens der EU gefördert werden. Die EU-Osterweiterung hätte dadurch beispielsweise für Ostdeutschland drastische Konsequenzen, da nahezu alle Region aus der Förderung fallen würden (Weise '02).

Gerade die letzten beiden Kostenfaktoren haben viele Kritiker der RC-Schule zu der Aussage bewogen, dass die Entscheidung der EU zur Osterweiterung nicht mit einer Kosten-Nutzen-Analyse erklärt werden kann (Schimmelfennig '01: 49). Dies gilt insbesondere aufgrund der Tatsache, dass zu Beginn mehrere Mitgliedsländer der EU als „brakemen“ des Erweiterungsprozesse aufgetreten sind (ibid.). Auch als Reaktion auf diese Kritik wurden die Modelle zur Erklärung der Osterweiterung um einige Komponenten erweitert. So ist für Tsebelis und Garrett (Tsebelis and Garrett '01) die EU-Kommission als eigennützige Agendasetzerin an einer Erweiterung interessiert, da ein erweiterter Ministerrat seltener zu Entscheidungen in der Lage ist. Dadurch würde der diskretionäre Spielraum der Kommission vergrößert. Dieses Argument dürfte jedoch allenfalls für das konkrete Verhandlungsergebnis bedeutsam sein, nicht aber für die Grundsatzentscheidung zur Erweiterung, denn diese fiel zwischen den nationalen Regierungen. Plümper und Mattli (Plümper and Mattli '02) weisen darauf hin, dass die Kosten-Nutzen-Kalküle für osteuropäische Länder auch vom Regimetyp abhängen. Gerade autokratische Regime tendieren dazu, durch Abschottungspolitik wirtschaftliche Interessengruppen zu protegieren. Die Osterweiterung würde für solche Staaten bedeuten, dass deren Protektionsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt würden. Autokratische Regime haben sich deshalb nie für einen Beitritt zur EU beworben.

Interessanterweise gelangen Kritiker des RC – zumindest in empirisch orientierten Studien – zu ähnlichen Ergebnissen. So ist auch für Schimmelfennig (Schimmelfennig '02) ‚Demokratie‘ eine wesentliche Variable, die Osterweiterung zu erklären. Allerdings ist sein Ansatz eher konstruktivistischer Natur. Für ihn ist die Berufung der Befürworter der Osterweiterung auf die gemeinsamen politischen Freiheitswerte West- und Osteuropas das entscheidende strategische Mittel, um die Gegner des Prozesses zu überstimmen. Werte dienen in diesem Zusammenhang als Mittel, durch ‚rhetorical action‘ blockierende Staaten wie Frankreich oder Portugal in eigene normative Widersprüche zu verflechten (ibid.: 72). Dieser Ansatz kann die Tatsache erklären, dass die erweiterungskritischen Länder schließlich nachgegeben haben. Weniger klar wird, warum Länder wie Großbritannien von Anfang an die Erweiterung befürworteten. Stellt die Erweiterung tatsächlich für die Mitgliedsländer einen negativen Nettonutzen dar, kann letztlich die ‚rhetorical action‘ nur von den Beitrittsländern als entscheidende Ressource benutzt worden sein. Dies billigt letzteren eine große Verhandlungsmacht zu.

Dennoch hat die These, dass neben materiellen Interessen Ideen bzw. Politikparadigmen eine Rolle im Erweiterungsprozess spielen, einige Befürworter gefunden. So weist Gstöhl (Gstöhl '02; s. auch Schimmelfennig and Sedelmeier '02) in ihren Länderstudien nach, dass materielle Interessen wie z.B. die sektoralen Interessen von Wirtschaftsverbänden das Verhalten der Schweiz und Norwegens allein nicht erklären können. Die beiden Länder seien v. a. aufgrund historisch geprägter Identitäten nie der EU beigetreten. Sedelmeier (Sedelmeier '02) verbindet in ähnlicher Weise konstruktivistische und materialistische Ansätze. Am Beispiel der westeuropäischen Stahlindustrie zeigt er, wie Veränderungen in den politischen Paradigmen auch innerhalb einzelner Interessengruppen zu deren Einlenken im Erweiterungsprozess geführt haben. Im Übrigen kann man den Ansatz von Schimmelfennig in einer ‚stärkeren‘ Art des Konstruktivismus interpretieren. In diesem Falle führt die rhetorische Aktion dazu, dass die Erweiterungsgegner tatsächlich ihre Präferenzen ändern, maßgeblich beeinflusst durch eine veränderte europäische Identität (Schimmelfennig '01: 68). Dennoch hinterlassen solche konstruktivistischen Analysen etliche ungeklärte Fragen. Ist es, beispielsweise, reiner Zufall, dass mit Norwegen und der Schweiz ausgerechnet die beiden reichsten Länder Europas der EU bislang ferngeblieben sind? Auch scheint erklärungsbedürftig zu sein, warum die

Erweiterungsverhandlungen in der Öffentlichkeit das sprichwörtliche Bild der „Schweine am Trog“ erweckt haben (Berliner Zeitung vom 18.07.1996). Ist die Osterweiterung lediglich ein Überzeugungsspiel, wie behauptet wird (Schimmelfennig '01: 55), oder geht es dabei um ‚handfeste‘ monetäre Interessen, die über Verteilungsspiele abgeglichen werden?

Neogramscianische Ansätze, schließlich, sehen die EU generell als ‚neoliberales Projekt‘ an (Bieler '02; s. auch Bieling and Deppe '96). In diesem Zusammenhang wird die Osterweiterung als Fortsetzung dieses Projektes gesehen, das durch nationale politische Eliten und Vertreter des „transnationalen Kapitals“ durchgesetzt wird. Demgegenüber versuchen Vertreter der Arbeitnehmerschaft, den Kontrollverlust über die Kapitalinteressen auf EU-Ebene zu reorganisieren (ibid.). Aus RC-Perspektive spricht prinzipiell nichts gegen die Annahme, dass wirtschaftlich mächtigere Interessengruppen wie Unternehmensverbände sich in Verhandlungssituationen eher durchsetzen können als schwächere. Dennoch scheinen neogramscianische Ansätze die Existenz von Interessenkonflikten innerhalb der beiden Lager eher herunterzuspielen. Zudem ist es nicht unproblematisch, einem so vielgestaltigen Institutionsgefüge wie der EU eine ausschließlich auf Deregulierung abzielende Funktion zuzuweisen. Der Agrarsektor mag hierfür als Gegenbeispiel dienen. Wenn daher über Osterweiterung diskutiert wird, lohnt sich ein genauerer Blick darauf, worin polit-ökonomisch betrachtet die Charakteristika einer Vollmitgliedschaft in der EU bestehen und wie diese sich im Zeitablauf entwickelt.

2. Osterweiterung der EU: Worum geht es?

In der Tradition der Politikfeldanalyse stehend fordert Sedelmeier (Sedelmeier '02), die substantiellen Themen des Erweiterungsprozesses stärker in die Analyse einzubeziehen. Für ihn hängt die Frage, ob sich die ‚composite polity‘ EU auf Koordination verständigen kann, davon ab, wie stark unterschiedliche Politikfelder materiell und ideell fragmentiert sind. Das konkrete Verhandlungsergebnis der Osterweiterung ist daher eine Matrix aus unterschiedlichen Allianzformierungen in den einzelnen Feldern. Die ‚Ja/Nein‘-Frage Erweiterung wird durch eine Aufschlüsselung des Themenpakets Osterweiterung in hohem Maße empirisch angereichert. Für die Kosten-Nutzen-Analyse ist es ja gerade entscheidend, welches Verhandlungsergebnis erzielt wurde, denn ‚Vollmitgliedschaft‘ ist an sich ein dynamisches Konzept – dies hat nicht zuletzt die Einführung der Währungsunion gezeigt. Der folgende kursorische Überblick über die polit-ökonomischen Themenbereiche der Erweiterung soll dazu dienen, den Status der Vollmitgliedschaft für einige Themenfelder näher zu beleuchten.

Vermutlich ist das bedeutsamste Faktum des wirtschaftlichen Integrationsprozesses der EU, dass es dabei längst nicht mehr um die bloße Intensivierung des Güter- und Dienstleistungsaustausches geht. Spätestens mit dem Binnenmarkt versucht die EU, die Produktmärkte so stark zu integrieren, dass Faktorströme davon nachhaltig betroffen sind. Laut offizieller Rhetorik sollte die Währungsunion diesem Prozess noch zusätzlichen Impetus verleihen. Diese institutionellen Veränderungen haben sich direkt auf die Kapitalmärkte ausgewirkt und indirekt – wenn auch in weit geringerem Maße – auf die Arbeitsmärkte. Schließlich bildet sich auch immer mehr eine gemeinsame Wirtschaftspolitik der EU heraus. Dies gilt v. a. für die Geldpolitik, in Ansätzen aber auch für eine Koordinierung und Integration nationaler Fiskalpolitiken. Letztere geschieht in Form eines gemeinsamen EU-Haushaltes, der zwar in nationalen Maßstäben gerechnet relativ gering ist, aber als polit-ökonomisches Verteilungsinstrument bzw. generell als nationales Anliegen dennoch eine Rolle spielen dürfte.

Die ‚composite polity‘ bzw. das Institutionenpaket EU ist daher sogar innerhalb des wirtschaftspolitisch relevanten Acquis multidimensional und stellt im Sinne räumlicher Politikmodelle eindimensionale Ansätze in Frage. Dies wiegt umso stärker, je weniger die einzelnen Politikbereiche miteinander kausal verknüpft sind. Ein konkretes Beispiel ist der Zusammenhang zwischen Handelsströmen und den Strömen ausländischer Direktinvestitionen. Während erstere von so ‚profanen‘ Institutionen wie öffentlichem Straßenbau abhängen, sind für letztere v. a. die rechtlichen Regelungen nationaler Finanzmärkte relevant. Empirisch gesprochen sind diese beiden Ströme daher keineswegs perfekt miteinander korreliert. Dies legt nahe, dass die Interessen von EU-Staaten in beiden Bereichen unterschiedlich gelagert sein können. Für die Analyse des Erweiterungsprozesses bedeutet dies, dass die ‚Fronten‘ in den Verhandlungen themenspezifisch durchaus unterschiedlich verlaufen können.

Die Integration der Kapitalmärkten macht darüber hinaus deutlich, dass mit den in der Handelstheorie vorherrschenden statischen Betrachtungen der Integrationsprozess der EU unterspezifiziert bleibt. Der Haupteffekt der Kapitalmarktintegration liegt in einer Reduktion des Investitionsrisikos für ausländische Anleger. Als ökonomischer Nutzen äußert sich dieser Effekt in der Form höheren Wirtschaftswachstums (Baldwin et al. '97). In ähnlicher Weise sollte sich die Währungsunion positiv auf das Wirtschaftswachstum der beteiligten Länder auswirken, da mit ihr das Wechselkursrisiko ausländischer Anleger entfällt. Der ökonomische Nutzen der Osterweiterung ist daher für das einzelne Land logisch an dessen Erwartungen bezüglich künftiger Entwicklungen geknüpft. Dynamik impliziert die Berücksichtigung von Unsicherheit, die nicht notwendigerweise, wie Schimmelfennig und Sedelmeier andeuten (Schimmelfennig and Sedelmeier '02: 521), rationale Entscheidungen unmöglich machen. Vielmehr können die entscheidenden Akteure trotz erheblicher Unsicherheitsbeschränkungen im Sinne der ‚bounded rationality‘ handeln (z.B. Williamson '00).

Eine weitere Quelle der Dynamik, und damit eine Rechtfertigung dafür, überhaupt von einem *Prozess* der Osterweiterung zu sprechen, liegt in der Natur des Acquis Communautaire selbst. Dieser entwickelt sich stetig weiter. Daher sind die Erweiterungsverhandlungen auch nicht unwesentlich dadurch gekennzeichnet, dass beide Verhandlungsseiten versuchen müssen, ein bewegliches Ziel anzusteuern. Das hat für die Beitrittskandidaten beispielsweise die Konsequenz, dass für sie die Währungsunion als Teil des Acquis gilt. Ein dauerhaftes opting-out wie für Dänemark oder Großbritannien ist für Osteuropa nicht vorgesehen (Bolle '02).

Die Erweiterung der Währungsunion kann auch deutlich machen, dass die osteuropäischen Länder keinesfalls automatisch in einer unterlegenen Verhandlungsposition sind. Beispielsweise können osteuropäische Länder damit drohen, entweder den Euro unilateral einzuführen, oder aber durch einen ‚übertrieben‘ harten Anpassungskurs die Bedingungen für den Beitritt zu erfüllen. In beiden Fällen würde unter bestimmten Bedingungen ein großer Teil der Anpassungskosten auf Westeuropa überwälzt (ibid.: 35).

Eine reine ökonomische Betrachtung der Osterweiterung blendet jedoch wichtige Elemente des Erweiterungsprozesses aus. Die Anpassungskosten durch strukturellen Wandel von Wirtschaftssystemen erzeugen große und ungleich verteilte soziale Probleme, die politisch sehr bedeutsam werden können (Kemmerling im Erscheinen). Die sozialen Folgen ökonomischer Anpassungskosten, sind daher wohl für Anrainerstaaten wie Deutschland und Österreich wesentlich höher als für Länder mit größerem geographischen Abstand. Daraus ergibt sich, dass regionale Nähe allein zunächst wenig zur Erhellung des Kosten-Nutzen-Kalküls beitragen kann. Sie könnte jedoch unterschiedliche Intensitäten der Interessen (sog. Salienzen) zwischen

Anrainerstaaten und Nichtanrainerstaaten innerhalb der Gruppe der derzeitigen Mitgliedsländer implizieren.

Sicherheitspolitik ist ein anderes nichtökonomisches Argument, das zumindest in der offiziellen Rhetorik der Entscheidungsträger eine große Rolle gespielt hat.² Das Ende des kalten Krieges hinterlies bei den Westeuropäischen Entscheidungsträgern und Eliten zwei Eindrücke. Erstens war die ‚Grenzzahlungsbereitschaft‘ in den frühen 90er Jahren für eine Beseitigung des sicherheitspolitischen Risikos immer noch außerordentlich hoch. Dies belegen schon allein die hohen und im Verlauf der 90er Jahre nur allmählich abnehmenden Anteile für Rüstungsausgaben relativ zu den öffentlichen Gesamthaushalten (vgl. IMF, International Government Finance Statistics 2001). Zweitens war die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung in Osteuropa aber gerade auch bezüglich der zerfallenden Sowjetunion hinreichend groß. Unterstellt man ein gewisses Maß an Risikoaversion der Beteiligten, hat dies zweifelsohne die Nachfrage nach Stabilisierung in Osteuropa noch erhöht. Da der Reformprozess in Osteuropa die komplette Umwälzung nationaler Wirtschaftssysteme implizierte, wurde die Erweiterung der NATO als nicht ausreichend betrachtet, diese Stabilisierungsfunktion allein zu garantieren (z.B. Die Zeit 14.02.97: 8).

Im Zeitverlauf scheint die Salienz des sicherheitspolitischen Themas jedoch rapide abgenommen zu haben. Mittlerweile werden von offizieller Seite her kaum noch sicherheitspolitische Überlegungen angeführt, was sich zweifelsohne auf die erfolgreiche politische und ökonomische Transformation der Region zurückführen lässt. Eine rein auf sicherheitspolitische Erwägungen abzielende Erklärung leidet daher unter dem Paradox, dass die externe Stabilisierungsfunktion eines angekündigten EU-Beitritts diesen eigentlich nicht mehr zwingend nötig macht.

Schließlich übersieht eine ökonomische Betrachtung auch die politische Natur wirtschaftspolitischer Entscheidungen. So waren die meisten Wirtschaftswissenschaftler der europäischen Währungsunion gegenüber skeptisch eingestellt, da sie kaum einem optimalen Währungsraum entsprach.³ Die politische Entscheidung zur Währungsunion bestand aber möglicherweise gerade darin, durch eine einheitliche Währung Bedingungen zu schaffen, diesen optimalen Währungsraum zu erschaffen. Ob politisches Kalkül dies vorhersah oder nicht, die wirtschaftliche Integration führt zu einem dramatischen „reshaping of markets“ (Bolle and Neugart '00). Private Marktakteure passen sich den neuen Institutionen an, und verändern dadurch die Marktstruktur an sich. Polit-ökonomisch ist dies deshalb von Interesse, weil dadurch die Ausstiegskosten aus dem europäischen Normengefüge in der Zeit zunehmen. Ein Land kann möglicherweise lange Zeit über den Beitritt zur Währungsunion intranational streiten. Wenn es allerdings beigetreten ist, sind – keine wirklich katastrophalen Schocks vorausgesetzt – die Kosten eines Ausstiegs so hoch, dass darüber in keinem der EWU-Länder ernsthaft nachgedacht würde. Mit anderen Worten ist die Währungsunion ein so tief greifendes Projekt, dass entscheidungstheoretisch bedeutsame Pfadabhängigkeiten wahrscheinlich sind. Wie zu zeigen sein wird, gilt dies auch für die Osterweiterung.

² Vgl. das Zitat des damaligen deutschen Bundespräsidenten Herzog: „An den Westeuropäer ist es heute, die Entscheidung der Mittel- und Osteuropäer für Europa anzunehmen. Europa wird unvollendet bleiben, solange Budapest, Prag und Warschau nicht dazugehören. Das ist kein bloßer romantischer Traum. Es ist auch ein Imperativ des *Realismus* [Hervorhebung durch A.K.]“ (Bulletin der Bundesregierung, Bonn 1997, S. 230).

³ Gemäß der Theorie optimaler Währungsräume von Robert Mundell eignet sich eine Region dann zu einem Währungsverbund, wenn die wirtschaftliche Verflechtung und die Mobilität von Produktionsfaktoren groß genug sind. Für Westeuropa werden diese Kriterien allenfalls als zum Teil erfüllt angesehen (Grauwe '94).

Kombiniert man nun die Idee der erwartungsbedingten Nutzenkalküle mit derjenigen, dass Märkte sich durch Institutionen verändern, wird deutlich, dass der Osterweiterungsprozess eine Eigendynamik entwickeln kann, die gegenwärtige (zukünftige) Entscheidungen von vergangenen (gegenwärtigen) abhängig macht. Die Antizipation der Osterweiterung in Europa hat bereits jetzt schon zu erheblichen Markttransformationen auf beiden Seiten geführt (Friis and Murphy '99: 229). Für den Fall der Arbeits- und Kapitalmärkte, beispielsweise, zeigen mehrere Studien, dass die Erwartung des EU-Beitritts erheblich Folgen gehabt hat (Boeri and Terrell '02; Burda '99; Meyer '02). Die meisten dieser Studie gehen sogar davon aus, dass die größten positiven wie negativen wirtschaftlichen Effekte sich zum Zeitpunkt der Bewerbung und nicht dem des tatsächlichen Beitritts einstellen (Burda '99: 94).

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen für die bisherigen Erweiterungsrounds und die osteuropäischen Beitrittskandidaten. Im Gegensatz zu den früheren Erweiterungsrounds lässt sich heute schon ein sprunghafter Anstieg der Investitionen nach Osteuropa feststellen. Dieser Anstieg ist natürlich auch den Reformbemühungen geschuldet, welche Osteuropa im Rahmen der Transformation hin zu Marktwirtschaften auf sich genommen hat. Dennoch belegen zahlreiche empirische Studien (z.B. Bevan and Estrin '00; Caetano et al. '02), dass die Zuströme ausländischen Kapitals stark durch die Erweiterungsverhandlungen beeinflusst wurden. Dieser Zuwachs ist jedoch ambivalent. Je mehr Kapital EU-Anleger in diese Länder transferieren, desto negativer wirken sich enttäuschte Erwartungen in Bezug auf den Erweiterungsprozess aus. Dass die Risikoprämie für osteuropäische Länder nach wie vor hoch sein kann, wurde durch die Russlandkrise deutlich. Das russische Zahlungsmoratorium hatte – zumindest kurzzeitig – extrem negative Folgen für Polen. Dies belegt Abbildung 2, welche ein im Finanzmarkt übliches Maß für die Risikoprämie staatlicher Schuldtitel für mehrere osteuropäische Länder im Zeitverlauf darstellt.⁴ Seit 1994 ist die Risikoprämie für Polen deutlich gesunken, schnellte aber durch besagte Russlandkrise dramatisch in die Höhe. Die Abbildung verdeutlicht auf anekdotischer Basis die hohen Opportunitätskosten, die durch eine Reversion des Erweiterungsprozesses entstehen könnten.

Schließlich findet sich Dynamik auch in den unterschiedlichen Schätzungen wissenschaftlicher Institutionen bezüglich der Osterweiterung wieder. Die Unsicherheit in der Bewertung der Kosten und Nutzen einer Osterweiterung war gerade zu Beginn der Transformation außerordentlich hoch. Dies äußerte sich häufig in eklatanten Fehleinschätzungen. So deuteten die ersten Berechnungen der Migration von Osteuropa nach Deutschland auf einen jährlichen Zuwachs von ein bis zwei Millionen Menschen hin (Boeri '00). Zurzeit liegen die Schätzungen eher im Bereich von ein paar Hunderttausenden (ibid.).⁵ Auch für die Einschätzung der gesamten Kosten der Osterweiterung ergibt sich bis heute ein uneinheitliches Bild. So wird einer einflussreichen Studie (Baldwin, Francois, and Portes '97), die 1997 die Osterweiterung als ein ‚Schnäppchen‘ (bargain) bezeichnet hatte, mittlerweile vorgeworfen, zu optimistisch in Bezug auf die möglichen Wachstumseffekte in Osteuropa gewesen zu sein (Weise '02).

⁴ Genauer gesagt sind privat gehandelte 'Eurobond Spreads' die Zinsdifferentiale zwischen in Euro denominierten osteuropäischen Staatsschuldtiteln und westeuropäischen Vergleichswerten. Da bei solchen Titeln kein Wechselkursrisiko entsteht, bilden die Spreads weitgehend die nationalen Risikoaufschläge ab, die sich von riskanten Makropolitiken und mangelhaften Institutionen ableiten.

⁵ Ein illustratives Beispiel für solche Fehleinschätzungen gab es auch zu Beginn der deutschen Wiedervereinigung. Die Bundesregierung ging Anfang der 90er Jahre davon aus, durch die Unternehmensverkäufe der Treuhandanstalt einen Nettogewinn von ca. 600 Milliarden DM zu erzielen. Zum Zeitpunkt der Auflösung der Treuhand bilanzierte sich der Nettoverlust jedoch auf ungefähr 270 Milliarden (Breuel '94).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass durch die Osterweiterung verschiedenste Politikfelder, auch gerade innerhalb der ökonomischen relevanten Bereiche, berührt sind. Zudem dürften zu Beginn des Verhandlungsprozesses sicherheitspolitische Interessen im Vordergrund gestanden haben, welche allerdings im Laufe der Zeit abgeklungen sind. Die wirtschaftspolitisch relevanten Bereiche wie beispielsweise die Kapitalmarktintegration machen deutlich, dass die Erweiterung ein dynamischer Prozess ist, der schon vorab zu veränderten Erwartungsbildungen führt. Dadurch entstehende Pfadabhängigkeiten stellen ein ‚materielles‘ Korrelat zur „rhetorical entrapment“ (vgl. oben) dar. Aus RC-Perspektive liegt es daher nahe, den nationalen Regierungen ein Nutzenmaximierungskalkül zu unterstellen, dass den Prinzipien der Pfadabhängigkeit, Unsicherheit und Vielschichtigkeit Rechnung trägt. Ein solches Kalkül sollte erklären können, warum einerseits ‚Vollmitgliedschaft‘ als Verhandlungsergebnis bereits zu einem frühen Zeitpunkt feststand, warum andererseits aber auch diese ‚Vollmitgliedschaft‘ im Rahmen von ‚Nachbesserungen‘ immer wieder neu definiert wurde. Diese Fragestellungen sollen im folgenden Kapitel im Rahmen polit-ökonomischer Modelle untersucht werden.

3. DER PROZESS DER EU OSTERWEITERUNG: EIN POLIT-ÖKONOMISCHER ANSATZ FÜR DIE ZWISCHENSTAATLICHE EBENE

Im Folgenden soll zunächst dargestellt werden, warum es – gemäß polit-ökonomischer Ansätze – zur Vereinigung und Spaltung von politischen Nationen kommt. Dabei spielen strukturelle Faktoren wie die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft auf den Gütermärkten eine wesentliche Rolle. Danach werden die unterschiedlichen Interessenlagen von reichen und armen Ländern bei der Bildung einer politischen Union näher beleuchtet. Dies soll dazu beitragen, den Verhandlungsprozess und eventuelle Formen von Ausnahmeregelungen und Veränderungen des Acquis zu erklären.

Alesina et al. (Alesina and Spolaore '97; Alesina et al. '97) modellieren die Prozesse der Integration und Spaltung von Ländern in Abhängigkeit von dem jeweils historisch vorhandenen Freihandelsregime. Das Ergebnis ihres Modells ist eine im positiven Sinne optimale bzw. gleichgewichtige Ländergröße, die sich aus folgendem Kosten-Nutzen-Kalkül ergibt:

$$K = K(H(G)), \text{ wobei } dK/dG > 0, \text{ sowie}$$

$$N = N(P(G, FH)), \text{ wobei } dN/dG > 0 \text{ und } dN/dFH < 0.$$

Die Kosten (K) einer politischen Union bestehen darin, dass allgemein gesprochen die Heterogenität (H) eines Landes mit dessen Größe (G) zunimmt. Was genau unter Heterogenität zu verstehen ist, soll zunächst offen bleiben. Alesina et al. (S. 12) geben jedoch als Beispiel an, dass ethnische Unterschiede in größeren Staaten eher anzutreffen sind, als in kleineren. Solche Unterschiede können zu Polarisierung führen, welche sich polit-ökonomisch negativ auf die Wahrscheinlichkeit der politischen Integration auswirkt. Der materielle Nutzen (N) hängt ebenfalls von der Größe einer Union ab. Die These dabei lautet, dass der Nutzen steigt, je größer das Land ist, da größere Länder produktiver (P) sind und dadurch stärker wirtschaftlich wachsen können.⁶ Allerdings sind diese positiven Effekte der Landesgröße umso kleiner, je mehr Freihandel (FH) auf internationaler Ebene besteht. Der Grund hierfür ist darin zu suchen, dass international integrierte Gütermärkte die unterschiedlichen Produktivitäten zwischen Ländern reduzieren. Die Landesgröße ist in diesem Falle für wirtschaftliche Prosperität nicht mehr so

⁶ Die Annahme, die hinter diesem Effekt steckt, ist diejeniger steigender Skalenerträge bei der Produktion privater oder öffentlicher Güter.

entscheidend. Grafisch lässt sich die Bestimmung optimale Landesgröße (G) wie in Abbildung 3 darstellen.

Die Grafik zeigt in einer schematischen Vereinfachung das Modell von Alesina et al. Mit zunehmender Landesgröße überwiegen die Nachteile die Vorteile politischer Integration. Die optimale Landesgröße (G) hängt aber auch vom Grad des internationalen Freihandels ab. Mehr Freihandel führt zu weniger Integration ($G_{\text{fh}} < G$) und umgekehrt. Für Alesina et al. erklärt dieses Modell, warum in Phasen verstärkter internationaler Integration die Zahl an Ländern stetig zugenommen hat.

Da regionale Integrationsformen wie die EU diesen Trend zu widerlegen scheinen, halten Alesina et al. (Alesina, Spolaore, and Wacziarg '97: 19) die EU folgerichtig für eine imperfekte politische Union im Sinne eines „Europa der Regionen“. Nach ihren Aussagen dürfte Europa kaum in der Lage sein, sich zu einer genuin politischen Union weiterzuentwickeln. Dieses Modell zeigt deutlich die Ambivalenzen eines EU-Begriffs, welcher zwischen den Extremen Globalisierung und Lokalisierung oszilliert (Zürn '96). Jedoch erfasst dieses Modell die EU nur z. t. richtig. Wie die vorigen Überlegungen verdeutlicht haben, ist die EU ja gerade mehr als eine Freihandelszone. Vielmehr sind die Regelungen, welche den Austausch von Gütern und Produktionsfaktoren innerhalb der EU steuern, im Vergleich zum Weltwirtschaftsregime eindeutig liberaler bzw. weniger protektionistisch. Entscheidend ist nicht die strukturelle Variable „internationaler Freihandel“ sondern die Differenz der Regulierungsformen innerhalb und außerhalb der Region EU.

Interpretiert man die EU solchermaßen wird zweierlei klar. Erstens ermöglicht die EU-Mitgliedschaft bei gleichen Heterogenitätskosten mehr Nutzen als eine Nicht-Mitgliedschaft. Grafisch lässt sich dies durch eine Verschiebung der Nutzengerade nach oben darstellen. Dadurch ergibt sich, wie Abbildung 3 andeutet eine höhere optimale Landesgröße ($G_{\text{oe}} > G$). Zweitens wird anhand dieses Modells deutlich, warum regionale Integration immer „tiefer“ gehen, d.h. immer mehr Wirtschaftsbereiche erfassen muss, je größer das Ausmaß an internationaler Verflechtung ist.⁷ Eine reine Freihandelszone zwischen Ost- und Westeuropa vergrößert die zusätzlichen Effizienzgewinne nur marginal.⁸ Der Nutzen aus Freihandel allein kann die Entscheidung zur Osterweiterung nicht adäquat erfassen. Die Erweiterung der EU ist logisch an die Vertiefung geknüpft.

Die Nettogewinne aus der Osterweiterung können natürlich auch durch eine Reduktion der Heterogenitätskosten gesteigert werden. So kann beispielsweise eine anwachsende Mobilität von Arbeitnehmern die Heterogenität abnehmen lassen (Bolton/ Roland: 1060). Diese Behauptung muss jedoch noch einer Qualifizierung unterzogen werden (s. nächster Abschnitt), doch zuvor lohnt es sich, die z. t. gegenteiligen Effekte einer Erweiterung auf die Nutzenfunktionen von nationalen Regierungen näher zu beleuchten. Diese Effekte können erklären, wie das konkrete Verhandlungsergebnis zwischen den Mitglieds- und Beitrittsländern beschaffen ist.

Zunächst sollen bezüglich der Unterschiede zwischen West und Ost folgende Annahmen gemacht werden. 1) Die westeuropäischen Länder sind reicher gemessen am BSP pro Kopf. Diese Annahme ist empirisch unproblematisch, da selbst das reichste Land der

⁷ Ob die EU sich dabei für einen höheren Protektionismus gegenüber Drittstaaten entscheidet, wie Bolton und Roland befürchten (1997: 1060) oder für eine vertiefte Integration, wie in diesem Beitrag angedeutet, hängt dabei vom internationalen Wirtschaftsregime ab. Hierzu gibt es eine umfangreiche Literatur, die allerdings nicht weiter thematisiert werden soll (Hanson '98).

⁸ Dies zeigen auch zahlreiche makroökonomische Studien, die den Effekt der Handelsintegration mit den anderen Effekten eines EU-Beitritts vergleichen (Caetano et al. 2002, Breuss 2001).

Beitrittskandidaten Slowenien zum Zeitpunkt der Verhandlungen ärmer war als die ärmsten EU-Länder Griechenland und Portugal (Kittel '01). 2) Diese Unterschiede im Wohlstand sind durch die höhere Kapitalintensität in Westeuropa zu erklären. Im Sinne der realen Außenwirtschaftstheorie sind die westeuropäischen Länder daher ‚relativ reich an Kapital‘, während die Beitrittskandidaten überwiegend ‚reich an Arbeitskraft‘ sind. 3) Die Mitgliedsländer sind politisch stärker organisiert. Dies drückt sich beispielsweise in einer größeren Zahl an politisch bedeutsamen Interessenvertretungen bzw. Lobbygruppen aus. Dieses Argument kann auf zweierlei Arten hergeleitet werden. Auf der einen Seite lohnt sich in reicheren Ländern die Formierung von speziellen Interessengruppen, da die Probleme des ‚free-riding‘ leichter überbrückbar sind (Brou and Ruta '02: 9). Auf der anderen Seite sind politische Interessenvertretungen im Rahmen der Transformation Osteuropas mit erheblicher zeitlicher Verzögerung entstanden. Ob sich daher überhaupt eine innerstaatliche Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital herausbilden wird, ist überaus fraglich (Zielinski '02, s.u.).

In der polit-ökonomischen Literatur ist die Nutzenfunktion der nationalen Regierungen (RN) durch drei wesentliche Erweiterungseffekte gekennzeichnet. Erstens stellt die Osterweiterung öffentliche Güter – z.B. Investitionssicherheit – für mehr Menschen zur Verfügung. Da öffentliche Güter i.d.R. hohe Fixkosten aber geringe variable Kosten aufweisen, sinkt der Pro-Kopf-Preis dieser Güter für eine größere EU. Dies ist die Basis für die in allen theoretischen Studien angenommenen Effizienzgewinne durch die Osterweiterung. Zweitens führt eine Osterweiterung zu Umverteilungseffekten zwischen reichen und armen Ländern. Dies gilt v. a. für die EU-Haushaltspolitik, da in einer erweiterten Union die osteuropäischen Länder über Agrar- und Strukturfonds ein größeres Stück des ‚Kuchen‘ abbekommen dürften. Drittens führt sowohl in Mitglieds- wie auch Beitrittsländern die Osterweiterung zu einem Autonomieverlust. Dies liegt daran, dass sich in diesen Modellen die Position des Medianwählers vor und nach der Erweiterung unterscheidet (Persson and Tabellini '02: 136).

Diesen drei Effekten der ‚generell interest politics‘ wird neuerdings auch ein Umverteilungseffekt zwischen Interessengruppen zur Seite gestellt (Brou and Ruta '02). Dabei wird davon ausgegangen, dass Interessengruppen nicht nur nationale Politikergebnisse zu ihren Gunsten beeinflussen können. Durch die Osterweiterung kann Lobbying auch dazu führen, dass die nationale Politik in anderen Ländern beeinflusst wird.⁹ Ist nationale Politik daher im Wesentlichen von den Interessen einzelner Lobbygruppen abhängig, dürfte sich deren Engagement auch im Rahmen der Osterweiterung bemerkbar machen. Tabelle 1 fasst die vier Effekte für die Nutzenfunktionen der Regierungen von armen und reichen Ländern (RN_r , RN_a) zusammen. Annahmegemäß sind die Effekte im Bereich Effizienz und Autonomie zwischen West- und Osteuropa gleichgerichtet, während Umverteilungs- und Lobbyeffekt in die jeweils gegenteilige Richtung für arme und reiche Länder zeigen. Die Integration ist dadurch keineswegs garantiert, da für beide Ländergruppen der Gesamteffekt auf theoretischer Basis unbestimmt bleibt.

**Tabelle 1 Übersicht über die polit-ökonomischen Effekte von Integration:
zwischenstaatliche Ebene**

	Effizienzgewinn	Umverteilung	Autonomieverlust	Lobbyeffekt	Gesamteffekt
--	-----------------	--------------	------------------	-------------	--------------

⁹ Da dieser Effekt wohl am schwierigsten zu verstehen ist, wird im nächsten Abschnitt ein Fallbeispiel darauf noch näher eingehen.

RN_r	> 0	< 0	< 0	> 0	$< > 0$
RN_a	> 0	> 0	< 0	< 0	$< > 0$

Die Entscheidung zur Osterweiterung hängt dabei im Wesentlichen von den zu erwartenden Effizienzgewinnen für beide Ländergruppen ab. Aus Alesina et al. folgt, dass die Effizienzgewinn nur durch eine Vollmitgliedschaft maximiert werden können. Jedoch können die derzeitigen Mitgliedsländer natürlich auch die Kosten der Osterweiterung in Bezug auf Umverteilung und Autonomieverlust reduzieren. So liegt es nahe, wesentliche Gründe für die anhaltende Diskussion um die Reform des EU-Haushalts in der EU-Osterweiterung zu suchen. Einschränkend muss gesagt werden, dass es sich dabei nur um eine sehr allgemeine Version von polit-ökonomischen Integrationseffekten handelt. Die Spezifika des EU-Institutionsgefüges können natürlich auch Konflikte innerhalb der beiden Ländergruppen erzeugen. Beispielsweise profitiert Frankreich in erheblichem Maße vom derzeitigen EU-Transfersystem, während Deutschland dessen größter Nettobeitragszahler ist (Weise '02). Frankreich agierte daher solange als ‚brakeman‘ in den Erweiterungsverhandlungen bis garantiert war, dass die osteuropäischen Beitrittskandidaten – zumindest vorübergehend – nicht in vollem Maße von der gemeinsamen Agrarpolitik profitieren können (Kemmerling im Erscheinen). Auch für eine Kostenreduktion über den Autonomieeffekt gibt es widersprüchliche Interessen. Dies hat z.B. im Rahmen der Reformdebatte der EU-Institutionen dazu geführt, dass die in Nizza beschlossenen Abstimmungsregeln den derzeitigen Mitgliedsländern gleich mehrere zusätzliche Vetomöglichkeiten beschert haben (Kandogan '00).

Der nächste Abschnitt wird sich nun mit den beiden anderen Effekten auf der nationalen Ebene beschäftigen. Die Hauptaussagen dieses Abschnitts lassen sich wie folgt zusammenfassen: Polit-ökonomische Modelle können verdeutlichen, warum generell für die Osterweiterung eine Vollmitgliedschaft für alle Beteiligten ‚interessanter‘ war, als reine Freihandelsabkommen. Dies ist eine mögliche Antwort auf die Frage, warum es in Europa nie ein Gegenprojekt zur Erweiterung geben konnte (Bieler '02). Der Grund ist in der internationalen Tendenz zur verstärkten weltwirtschaftlichen Integration der Gütermärkte zu suchen. Diese Vollmitgliedschaft ist jedoch kein statisches Faktum, sondern kann von den derzeitigen Mitgliedsländern neu definiert werden. Die Reform des Abstimmungssystems innerhalb des EU-Ministerrats sowie des EU-Haushalts sind nur zwei Beispiele für die Versuche, die Kosten der Osterweiterung für die Mitgliedsländer zu reduzieren. Dass dabei zwischenstaatliche Interessenkonflikte innerhalb der EU hinderlich waren, darf dabei nicht übersehen werden.

4. INNERSTAATLICHE DETERMINANTEN FÜR REGIERUNGSVERHALTEN BEZÜGLICH DER OSTERWEITERUNG

Während der vorige Abschnitt die Nutzenfunktionen der Regierungen auf zwischenstaatlicher Ebene abbildete, wendet sich dieser Abschnitt der innerstaatlichen Nutzenmaximierung zu. Die innerstaatliche Nutzenmaximierung hängt substantiell von der Zulassung von Faktormobilität im Bereich Arbeits- und Kapitalmärkte ab. Diese Restriktion wurde im vorigen Abschnitt hergeleitet und wird daher in diesem Abschnitt vorausgesetzt. Sie ist ein Beispiel dafür, wie nach der Terminologie von Putnam (Putnam '88), die internationale Ebene die nationale determiniert. Dieser Abschnitt kehrt die Einflussrichtung um und zeigt, wie die innerstaatliche Ebene das zwischenstaatliche Verhandlungsergebnis beeinflussen kann. Dazu ist es zunächst nötig zu zeigen, wie sich Faktormobilität auf die Interessen von Wählern und Lobbygruppen auswirkt.

Legt man die Annahmen des vorigen Abschnitts zugrunde, sind westeuropäische Länder reicher an Kapital, während die Beitrittskandidaten reicher an Arbeit sind. Aus Sicht der Theorie internationaler Ökonomie bedeutet dies, dass die Zinssätze als Preise für Kapital im Westen niedriger sind, während die Löhne als Preise für Arbeit im Westen höher sind.¹⁰ Gütermarktintegration allein kann diese Preisunterschiede zwar ausgleichen (sog. Stolper-Samuelson-Theorem), dies dürfte allerdings eine Zeit von Jahrzehnten bis Jahrhunderten in Anspruch nehmen. Daher besteht für die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit ein Anreiz, jeweils in die Region mit den höheren Preisen zu fließen. Für die Osterweiterung bedeutet dies eine Ost-West-Migration von Arbeitnehmern und einen Nettokapitalzufluss nach Osteuropa. Als Konsequenz hieraus ergibt sich, dass – flexible Märkte vorausgesetzt – Löhne in Westeuropa fallen und in Osteuropa steigen, während für Zinssätze gegenteilige Trends gelten. Allerdings dürfte der Zinseffekt in Westeuropa marginal sein, da die Kapitalabflüsse nach Osteuropa, in Relation zur Gesamtgröße des westlichen Kapitalmarktes betrachtet, vernachlässigenswert sind (Meyer '02). Dadurch ist eine zwischenstaatliche Asymmetrie vorprogrammiert, welche die Unterschiede zwischen Arbeits- und Kapitalmärkten im Erweiterungsprozess charakterisiert. Migration ist ein wesentlich konfliktgeladeneres Problem als Kapitalströme.¹¹

Polit-ökonomische Ansätze modellieren Regierungsverhalten als ein Nutzenmaximierungskalkül mit den Input-Faktoren finanzielle Wahlkampfhilfen bzw. Geld sowie Stimmenzahl (Grossman and Helpman '01). Zumeist gestehen Politik-Ökonomen jedoch auch die Möglichkeit ein, dass Regierungen im Sinne von Sozialplanern den gesellschaftlichen Gesamtnutzen zu maximieren suchen oder von ideologischen Präferenzen geleitet werden. Tabelle 2 zeigt die Nutzenfunktion von Regierungen – getrennt für arme und reiche Länder – in Abhängigkeit dieser Input-Faktoren. Analog zum vorigen Abschnitt dürften die westlichen Lobbygruppen von der Osterweiterung profitieren und daher ihre Zahlungen erhöhen. Für die Beitrittskandidaten ergibt sich der gegenteilige Effekt. Des Weiteren folgt aus den Überlegungen zur Wirkung von Faktormobilität, dass Osterweiterung gerade für westeuropäische Arbeitnehmer eher unpopulär ist. Die Stimmenzahl für Regierungsparteien könnte sich dadurch reduzieren. Wird Migration zwischen Ost- und Westeuropa zugelassen, profitieren osteuropäische Arbeitnehmer und danken dies mit einem Zuwachs an Stimmen. Aus der Perspektive eines durchschnittlichen gemeinwohlorientierten Sozialplaners sind die Effekte für Westeuropa unbedeutend oder schwach negativ, während die Effekte für Osteuropa positiv sind.¹²

Tabelle 2 Übersicht über die polit-ökonomischen Effekte von Integration: innerstaatliche Ebene

	Beiträge	Stimmen	Benevolenz	Gesamteffekt
RN_r	> 0	< 0	$< 0 (?)$	$< > 0$
RN_a	< 0	> 0	> 0	$< > 0$

¹⁰ Dies sind Ableitungen aufgrund des Heckscher-Ohlin-Modells der Außenwirtschaftstheorie.

¹¹ Migration ist hier jedoch im Gegensatz zu Abschnitt 1 nicht aus sicherheits- sondern aus wirtschaftspolitischen Gründen problematisch. Demzufolge ist sie auch eher ein direkter Kostenfaktor der Osterweiterung als ein möglicher externer Effekt.

¹² Dies ist eine zugegebenermaßen eine sehr krude Annahme, die sich jedoch in etwa mit den derzeitigen Studien zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Osterweiterung deckt (Breuss '01). Sie dürfte jedoch die Ergebnisse in Bezug auf das Regierungsverhalten nicht wesentlich beeinflussen, da diese Annahme die Wahrscheinlichkeit der Osterweiterung eher unter- als überschätzen lässt.

Wie bereits angedeutet ist der Zinseffekt für Westeuropa marginal. Für Osteuropa könnte dieser Effekt jedoch zumindest theoretisch bedeutsam sein. Wenn Kapital in diesen Ländern knapp ist, führen Kapitalimporte zu einem Absinken des Zinsniveaus. Die Rente, die durch Kapitalverkehrsbeschränkungen für inländische Kapitalbesitzer entsteht, hat zur Entstehung der Importsubstitutionsstrategie in Lateinamerika wesentlich beigetragen (Greskovits '98). Die Organisation von Interessen protektionistisch orientierter Kapitalbesitzer ist jedoch durch die allgemeine Transformationsstrategie in den meisten osteuropäischen Ländern relativ schwach (Zielinski '02). Zudem überwiegt, ökonomisch betrachtet, der positive Effekt der EU-Osterweiterung durch das Absinken der Risikoprämien bei weitem den negativen Effekt durch die gestiegene Kapitalintensität. Daraus ergibt sich, dass die erwartete Übernahme des Acquis für Kapitalbesitzer sowohl in West- wie auch Osteuropa wirtschaftlich vorteilhaft ist.

Vor dem tatsächlichen Beitritt in die EU ergibt sich jedoch ein Unsicherheitsproblem. Wie glaubwürdig ist die Ankündigung der EU bzw. der Kandidatenländer, die Osterweiterung anzustreben? Dies ist ein klassisches Problem möglicher zeitlicher Inkonsistenzen (z.B. Persson and Tabellini '02: 299). Regierungen auf beiden Seiten könnten die Osterweiterung der EU ankündigen, diese Ankündigung jedoch möglicherweise im Laufe der Zeit aufgrund veränderter Kosten-Nutzen-Kalküle revidieren. Misstrauen private Kapitalanleger den jeweiligen Regierungen, würde der Effizienzgewinn der Kapitalmärkte von Anfang an ausbleiben. Doch wäre gerade auf osteuropäischer Seite für die Regierungen ‚Betrügen‘ keine dominante Strategie gewesen, weil die dadurch zu erzielende einmalige Rente mit prohibitiv hohen Opportunitätskosten in der Zukunft verbunden war (Meyer '02). Um ausländisches Kapital anzuziehen, ist es für osteuropäische Länder i. a. lohnender, sich politisch an die Beitrittsstrategie zu binden.

Wenn, wie hier angenommen, also die Glaubwürdigkeit Osteuropas bezüglich des Beitrittswillens nicht angezweifelt werden konnte, bestand seit den frühen 90er Jahren für westeuropäische Kapitalbesitzer ein Anreiz, in Osteuropa zu investieren. Je länger dieser Zustand andauert, desto größer sind die „invested interests“ (Frieden '91) Westeuropas, die wirtschaftliche und politische Stabilität Osteuropas zu garantieren. Dies induziert eine Fülle von wirtschaftspolitischen Interessenpositionen für westeuropäische Kapitalbesitzer. Beispielsweise sollten diese an stabilen bzw. zumindestens vorhersagbaren Wechselkursen und verlässlichen makroökonomischen Politiken in Osteuropa interessiert sein (ibid.: 445). Die Reduktion der Volatilität von Wechselkursen wird aber durch eine glaubwürdige und chancenreiche Bewerbung der Beitrittskandidaten erleichtert. Im Bereich der Kapitalmarktintegration wird die Osterweiterung dadurch zu einem pfadabhängigen Prozess, der sich politisch selbst induziert.

Für andere Märkte und deren Interessenvertreter muss dies nicht in äquivalenter Weise gelten. Das prominenteste Politikfeld in dieser Beziehung ist sicherlich der Arbeitsmarkt. Dabei steht die Mobilität von Arbeitnehmern zwischen West- und Osteuropa im Brennpunkt der öffentlichen Meinung. Hier lässt sich der innerstaatliche Interessenkonflikt zwischen normalen Arbeitnehmern und (Human-)Kapitalbesitzern besonders deutlich feststellen. Während erwartungsgemäß Gewerkschaften in Osteuropa für eine Freizügigkeit der Arbeitnehmer eintreten, haben insbesondere deutsche Gewerkschaftsvertreter die Osterweiterung zwar an sich begrüßt, für die

Freizügigkeit jedoch immer Übergangsregelungen gefordert.¹³ Die in den Erweiterungsverhandlungen getroffenen Ausnahmeregelungen¹⁴ legen nahe, dass die deutschen und österreichischen Gewerkschaften einen maßgeblichen Einfluss auf die nationalen Regierungen ausgeübt haben. Daher lohnt es sich, dieses Phänomen näher zu untersuchen.

Im Folgenden soll davon ausgegangen werden, dass die Verhandlungen im Bereich Arbeitsmärkte im Wesentlichen aus zwei Dimensionen bestehen: 1) der Übernahme des sozialen Acquis (S) durch die osteuropäischen Beitrittskandidaten. Wichtige EU-Regelungen sind in diesem Bereich die EU-weit gültigen Schutzrechte für Arbeitnehmer wie auch andere für den Kündigungsschutz relevante Rechtsakte. 2) Die Zulassung von Arbeitnehmermobilität zwischen West- und Osteuropa (M). Ferner wird davon ausgegangen, dass es nur zwei relevante innerstaatliche und rein eigennützige Veto-Spieler gibt: Gewerkschaften und Unternehmensverbände. Die Präferenzordnungen der beiden Spieler für den Fall eines derzeitigen Mitgliedslandes sind in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3 Fallbeispiel Ausnahmefristen: Präferenzordnung westeuropäischer Lobbygruppen

	Präferenzordnungen
Gewerkschaften	$\underline{SM} > \underline{SM} > SM > \underline{SM}$
Arbeitgeber	$SM > \underline{SM} > \underline{SM} > \underline{SM}$

Für die Gewerkschaften ist das optimale Ergebnis die Übernahme des sozialen Acquis der EU ohne Mobilität zuzulassen ($\underline{SM}$). Die Übernahme des Acquis garantiert, dass eventuelles soziales Dumping durch osteuropäische Importe nach Westeuropa reduziert werden kann. Gleichzeitig entfällt der Migrationsdruck auf die westeuropäische Arbeitsmärkte. Die schlimmste (neoliberale) Option ist der umgekehrte Fall: nur Mobilität, keine gemeinsamen Arbeitnehmerstandards ($\underline{SM}$). Da die Gewerkschaften v. a. die unmittelbare Wirkung von Migration auf ihr Klientel fürchten, ist für sie der Status Quo ($\underline{SM}$), d.h. weder Mobilität noch gemeinsame Arbeitnehmerstandards, immer noch besser als die vollständige Integration der Beitrittskandidaten in die EU.

Dieser Status Quo ist jedoch für westeuropäische Unternehmer nicht unbedingt vorteilhaft. Bereits existierende Freihandelsabkommen können dazu führen, dass osteuropäische Unternehmer durch niedrige Löhne und niedrige Sozialstandards eine ernstzunehmende Konkurrenz für sie darstellen. Aus Unternehmenssicht ist daher die vollständige Integration (SM) die beste Option. Arbeitnehmermobilität ($\underline{SM}$) ist dabei für Unternehmer wichtiger als die Übernahme des sozialen Acquis ($\underline{SM}$). Dies liegt daran, dass die sinkenden Lohnkosten für westeuropäische Unternehmer bedeutsamer wären als die steigenden Sozialstandards in Osteuropa. Sucht man nun eine stabile Verhandlungslösung, wird deutlich, dass

¹³ Vgl. Interessenposition von ost- und westeuropäischen Gewerkschaftsvertretern, die im Rahmen einer Tagung der Otto-Brenner-Stiftung geäußert wurden (<http://www.otto-brenner-stiftung.de/tagungen/tag.tagungen/content.tag.tagungen/>, 7.03.03).

¹⁴ Die Ausnahmeregelungen sehen vor, dass Arbeitnehmer aus den Beitrittskandidaten erst nach maximal sieben Jahren das Recht erhalten soll, sich einen Arbeitsplatz in Westeuropa zu suchen. Dabei ist eine Fristenlösung vorgesehen: frühestens in drei Jahren wird diese Bestimmung neu verhandelt und kann dann zweimal für zwei Jahre verlängert werden.

Übergangsregelungen im Bereich Mobilität (SM) die einzige Lösung sein können.¹⁵ Gewerkschaften lehnen alle Ergebnisse ab die schlechter als der Status Quo sind (SM, SM). Unternehmensverbände müssen das vollständige Verhandlungsmenü anbieten, da der Status Quo die schlechteste Option darstellt.

Gleichzeitig ist dieses innerstaatliche Spiel mit der zwischenstaatlichen Ebene gekoppelt. Deutschland und Österreich schlugen gemäß dem innerstaatlichen Verhandlungsergebnis die Lösung SM vor. Wie zu erwarten liefen osteuropäische Gewerkschaften gegen diesen Vorschlag Sturm. Jedoch spielen osteuropäische Gewerkschaften in den jeweiligen nationalen Systemen immer noch eine untergeordnete Rolle. Das kommunistische Vermächtnis und die Transformation haben dazu beigetragen, dass sich die Gewerkschaften niemals in ähnlicher Weise wie in Westeuropa etablieren konnten (Greskovits '98). Zudem ist für osteuropäische Gewerkschaften die Option SM immer noch besser als der Status Quo, denn er garantiert höhere Sozialstandards. Dieses Beispiel zeigt also wie Politikpositionen und Organisationsstärke westeuropäischer Interessenvertreter dazu führen, dass sie die Gesetzgebung anderer Länder beeinflussen können. Durch die Osterweiterung können die Lobbygruppen ihren Einfluss auf ein Gebiet ausweiten, das ihnen vorher nicht zur Disposition stand. Hierin ist der für reiche Länder positive Lobbyeffekt aus dem vorigen Abschnitt zu suchen (vgl. Tabelle 2). Auf nationaler Ebene bedeutet dies auch, dass Lobbyorganisationen ihre politische Unterstützungsleistungen (vgl. Tabelle 1) erhöhen.

Als letztes Teil des empirischen ‚Puzzels‘ muss nun noch die Reaktion v. a. der polnischen Regierung betrachtet werden. Um ihr Gesicht zu wahren, forderte diese im Gegenzug zu den eingeschränkten Freizügigkeitsrechten Ausnahmen bei den Investitionsmöglichkeiten westeuropäischer Kapitalbesitzer v. a. im Bereich des Grunderwerbs. Damit entsprach sie einer weit verbreiteten Angst in Polen, dass Westeuropäer und insbesondere Deutsche polnische Ländereien massenhaft aufkaufen würden. Interessanterweise wurde diese Forderung nach einigen Monaten unilateral von polnischer Seite aus weitgehend zurückgenommen. Dies entspricht dem Bild des positiven Summenspiels das für die Kapitalmarktintegration entworfen wurde (siehe oben). Das Verhalten der polnischen Regierung könnte auch etwas über die Bedeutung relativer Nutzengewinne in internationalen Verhandlungen aussagen. Basieren die Nutzengewinne von internationaler Kooperation auf einem innerstaatlichen Nullsummenspiel zwischen Regierung und Opposition, kann die Regierung es sich nicht leisten, ein Verhandlungsergebnis zuzulassen, das sie selbst schlechter als die westeuropäischen Regierungen stellt. Die Opposition könnte dies kurzfristig politisch ‚ausschlachten‘. Jedoch sind die Opportunitätskosten einer solchen Strategie auf Dauer so hoch, dass diese Strategie nur in extremen Situationen stabil sein dürfte. Mit anderen Worten sind aus polit-ökonomischer Perspektive absolute Nutzengewinne langfristig die treibende Kraft in den Erweiterungsverhandlungen, während relative Nutzengewinne in den Hintergrund treten.

Das Beispiel der Übergangsregelungen hebt die Bedeutung der öffentlichen Wahrnehmung von politischen Problemen hervor. Im polnischen Fall lag das Problem v. a. in den negativen Erwartungen der Bevölkerung, die eine ‚Invasion‘ deutscher Grundstückskäufer befürchtete. Auch das Regierungs- bzw. das Gewerkschaftsverhalten auf westeuropäischer Seite lässt sich nur bedingt ohne die Rolle von Perzeptionen erklären. Empirisch betrachtet wird nämlich deutlich, dass die Wirkung der Osterweiterung auf westeuropäische Arbeitnehmer viel geringer sein wird,

¹⁵ Für eine stylisierte spieltheoretische Modellierung siehe Kemmerling (Kemmerling '03).

als von den klassischen Außenwirtschaftsmodellen zu erwarten wäre.¹⁶ Theoretisch ist dies dadurch zu erklären, dass die Migrationsentscheidungen osteuropäischer Arbeitnehmer natürlich nicht nur durch das Lohndifferential zu erklären sind (Kiander et al. '02). Auf dem offiziellen deutschen Arbeitsmarkt ist die Arbeitslosigkeit so hoch, dass polnische Arbeitnehmer kaum damit rechnen können, problemlos eine Stelle zu bekommen. Arbeitslosigkeit in Deutschland stellt einen stark negativen Anreiz für polnische Arbeitnehmer dar, nach Westen zu ziehen.

Die deutsche Regierung muss bei den Erweiterungsverhandlungen darauf achten, dass eine höhere ökonomische Effizienz durch gestiegene Mobilität nicht durch eine abnehmende Popularität des Erweiterungsprozesses unter deutschen Arbeitnehmern gefährdet wird – einerlei wie groß der realwirtschaftliche Effekt tatsächlich ist.¹⁷ So ist letztlich auch das konkrete Verhandlungsergebnis zu deuten, und besonders die Option, die Beschränkungen bereits vor dem Ablauf der maximalen Dauer revidieren zu können. Polit-ökonomisch betrachtet scheint die deutsche Regierung einen Kompromiss zwischen einer Reduktion der wirtschaftlichen Effizienz durch höhere Mobilität und der negativen öffentlichen Meinung bezüglich dieser Mobilität gesucht zu haben.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Osterweiterung ein Prozess ist, der zunehmend Ausstiegsoptionen verbaut. Märkte passen sich an die neuen Gegebenheiten an und würden eine Reversion des Prozesses nur unter hohen Kosten zulassen. Das Faktormobilitätsspiel hat dabei deutlich gemacht, dass diese Ausstiegskosten gerade im Bereich der Kapitalmärkte zu suchen sind, während Arbeitsmärkte v. a. in Westeuropa politisch wesentlich sensibler sind. Die befürchteten Kosten für die Regierungen liegen eher im sozialen als rein materiellen bzw. realwirtschaftlichen Bereich und, spezifischer, in der öffentlichen Meinung und den möglichen politischen Kosten in Form von Stimmenverlusten. Den Regierungen bleibt daher nichts anderes übrig, als die Zustimmung zum Erweiterungsprozess zu mobilisieren.¹⁸ Dies impliziert notfalls eine partielle Neudefinition und vorübergehende Aussetzung der Vollmitgliedschaft der Beitrittskandidaten.

5. GRENZEN UND ANSCHLUSSFÄHIGKEITEN POLIT-ÖKONOMISCHER ERKLÄRUNGSANSÄTZE

Wie können die Ergebnisse bezüglich der politischen Ökonomie der Osterweiterung für eine Diskussion der Forschungslogik in den internationalen Beziehungen fruchtbar gemacht werden? Dazu bietet es sich an, zunächst kurz auf die unterschiedlichen Forschungsansätze in den Internationalen Beziehungen einzugehen. Darauf folgt eine Diskussion, was polit-ökonomische Ansätze zur Erklärung von empirischen Phänomenen beitragen können. Dies wird einige Grenzen polit-ökonomischer Modelle aufzeigen, aber auch die Anschlussfähigkeit von RC an alternative Forschungsparadigma und namentlich an den Konstruktivismus demonstrieren.

¹⁶ Für Deutschland beispielsweise wird allenfalls eine zusätzliche Arbeitslosigkeit von 0,2 Prozent erwartet (Boeri '00).

¹⁷ Wie groß die politische Salienz des Themenkomplexes Migration und Arbeitslosigkeit ist, zeigt die gegenwärtige innerdeutsche Debatte um das Zuwanderungsgesetz. Dass Arbeitslosigkeit durch zusätzliche Migration dabei wohl kaum beeinflusst würde, spielt in dieser Debatte keine besondere Rolle.

¹⁸ Ähnliches lässt sich auch für den Prozess der europäischen Währungsintegration sagen. Ab einem bestimmten Zeitpunkt konnten die Regierungen gar nicht mehr anders, als ihre eigene Existenz von der Zustimmung des Wahlvolkes abhängig zu machen. Die Abstimmung über die Währungsunion in Frankreich hat dies eindrucksvoll belegt. Erst als Mitterand diese Abstimmung mit der Drohung verbunden hatte, bei einem negativen Ergebnis zurückzutreten, fand sich die notwendige, wenn auch knappe Mehrheit für die Zustimmung zur Währungsunion.

In der Einleitung wurde bereits erwähnt, dass das empirische Problem der Osterweiterung nahe legt, RC und konstruktivistische Ansätze miteinander zu kombinieren. Die meisten Kritiker des RC bescheinigen diesem ja zumindest eine partielle Erklärungskraft. Allerdings wirft die Vorstellung, dass man konstruktivistische und rationalistische Argumente ‚additiv‘ miteinander kombinieren könnte, mehr Fragen auf, als dass sie Antworten liefern könnte. So kritisiert Wallace (Wallace '02: 664) beispielsweise, dass zumeist unklar bleibt, wie eine Gewichtung dieser beiden Argumentsschemen möglich sein soll. Allgemein wirft Blyth (Blyth '97: 239) solchen additiven Ansätzen zurecht vor, dass Ideen häufig eine Art ‚Residualfunktion‘ einnehmen. Salopp könnte man sein Argument auf folgenden Nenner bringen: Alles was mit RC erklärt werden kann, wird damit erklärt, alles andere muss wohl den Ideen geschuldet sein. Sein Fazit lautet daher dass RC-Ansätze, die auf diese Weise Ideen zu integrieren suchen (Goldstein and Keohane '93), immer auf methodologischen Individualismus gebaut sind und daher die Wirkungsweise von Ideen systematisch unterschätzen (Blyth '97: 246).

Demgegenüber schließt Risse (Risse im Erscheinen) nicht aus, dass konstruktivistische und rationalistische Argumente kompatibel sind. Seiner Auffassung zufolge, hätte sich die Debatte zwischen beiden Ansätzen zu lange auf der Ebene der Metatheorie abgespielt, während die Unterschiede, geht man von konkreten empirischen Problemen aus, nicht so bedeutsam seien. Die mehr implizite als explizite Annahme bei Risse ist jedoch, dass der ‚common ground‘ zwischen RC und einer eher moderaten als denn radikalen Version des Konstruktivismus zu suchen sei.¹⁹ Diese Einschränkung ist zwar keineswegs harmlos, soll aber im Folgenden dennoch beibehalten werden.

Die Behandlung des empirischen Problems Osterweiterung kann im Sinne der vorigen Abschnitte auf einige wesentlichen Aussagen reduziert werden. Zu Beginn des Transformationsprozesses versprach eine EU-Osterweiterung aufgrund der allseits wahrgenommenen Unsicherheit hohe Stabilisierungsgewinne. Eingebettet in den weltwirtschaftlichen Kontext, war die Option zur Vollmitgliedschaft attraktiver als partielle Abkommen – z.B. reine Freihandelszonen. Dieses positive ‚Anfangssignal‘ induzierte jedoch eine Reihe von Wirkungen auf die Märkte in West- und Osteuropa, so dass die Ausstiegskosten aus dem Erweiterungsprozess mit der Zeit prohibitiv hoch wurden. Als dann in zunehmendem Maße die Erweiterungsgewinne infrage gestellt wurden, versuchten beide Seiten, die Kosten der Osterweiterung zu reduzieren. Dies führte zu erheblichen Veränderungen hinsichtlich der Frage, was mit der Vollmitgliedschaft überhaupt verbunden war. Die Veränderungen speisen sich im wesentlichen aus einer Reihe von innerstaatlichen Determinanten, die je nach Politikfeld – in diesem Beitrag wurden v. a. die Kapital- und Arbeitsmärkte gegenübergestellt – unterschiedliche Wirkungen entfalten.

Dieses polit-ökonomische Erklärungsraster, so wurde bereits in den vorigen Abschnitten deutlich, zeigt einige Schwächen auf. Generell beziehen sich die meisten Modelle überwiegend auf die politischen Konsequenzen ökonomischer Veränderungen. Politische und politikrelevante soziale Folgen werden dabei überwiegend ausgeblendet. Das hat nicht zuletzt die Diskussion um die Arbeitsmarkteffekte der Osterweiterung deutlich gemacht. Eine Folge davon ist, dass ökonomische Effizienzgewinne (siehe Tabelle 1) häufig überschätzt und politische und soziale Kosten unterschätzt werden. Zudem, das hat die Diskussion des Modells von Alesina et al. deutlich gemacht, lassen polit-ökonomische Ansätze häufig mehrere Ergebnisse zu.

¹⁹ Dies legt schon die Formulierung „konkrete Probleme“ (Risse im Erscheinen: S. 2) nahe. Mit Hollis und Smith (Hollis and Smith '90) ist nämlich danach zu fragen, ob die Internationalen Beziehungen eher poppersche Probleme oder wittgensteinische Sprachspiele zu untersuchen hätten.

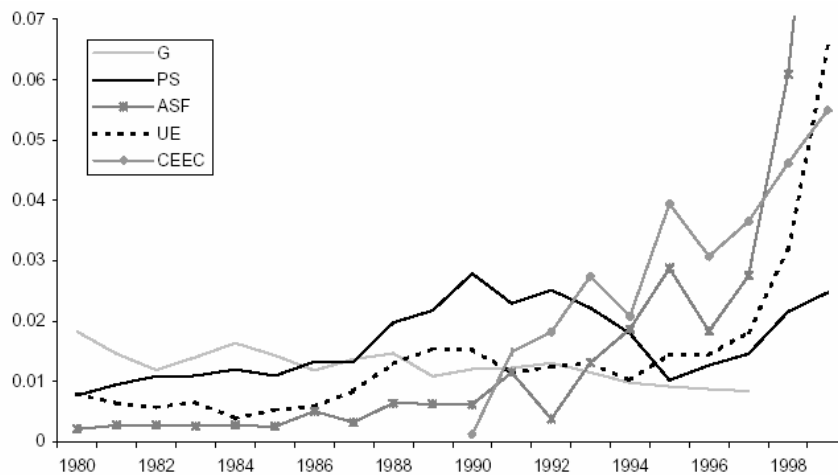
Mathematisch gesprochen sind multiple Gleichgewichte bei dynamischen von hoher Unsicherheit getriebenen Prozessen eher die Regel als die Ausnahme. Auch für die Europäischen Integration ist zunächst nicht klar, ob und warum sich die EU eher in Richtung zunehmender politischer Integration oder politischer Desintegration entwickelt. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig zu erwähnen, dass die Anfangsentscheidung zur Osterweiterung für polit-ökonomische Ansätze schwer zu modellieren ist. Auf den Faktor externe Sicherheit oder – generell – auf hohe Unsicherheit zu rekurrieren, mag konstruktivistisch orientierten Forschern zu Recht wie ein *deus ex machina* vorkommen. Schließlich sind Erklärungsfaktoren wie die oben zitierte Heterogenität von Gesellschaften aus sozialwissenschaftlicher Perspektive unterkomplex und dürften kaum als exogen zu betrachten sein.

Letzteres war jedoch auch nicht die Absicht dieses Beitrags. Gerade der Heterogenitätsbegriff ist ein guter Ausgangspunkt, um eventuelle Anschlussmöglichkeiten moderat-konstruktivistischer Ansätze an RC zu diskutieren. Mehr noch als die Osterweiterung ist die Währungsunion ein gutes Beispiel dafür, dass Ökonomen häufig die Wirkungsmächtigkeit politischer Ideen und Projekte auf die nationalen Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme unterschätzen. Die Etablierung einer gemeinsamen Währung soll ja möglicherweise gerade die gesamtgesellschaftliche Integration vorantreiben ist daher nicht nur Ziel sondern auch Mittel politischer Steuerung (vgl. Abschnitt 2). Dieses Argument verfängt auch für die Osterweiterung, da die politische Signalsendung die Märkte auf beiden Seiten stärker integriert hat. Es bleibt abzuwarten, ob dies auch für die jeweiligen nationalen Gesellschaften der Fall sein wird. Heterogenität zwischen nationalen Gesellschaften kann daher keinesfalls als exogen vorausgesetzt gelten, sondern muss explizit mit in polit-ökonomische Erklärungsansätze einbezogen werden. Hier dürfte eine fruchtbare Überschneidung zu konstruktivistischen Ansätzen bestehen, da die Herausbildung gemeinsamer Identitäten und die Veränderung spezifischer und allgemeiner politischen Interessen längst zum Gegenstand des IB-Konstruktivismus geworden ist.

Allgemein betrachtet ist RC daher nicht inkompatibel mit diesen Themengegenständen. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass RC keineswegs so materialistisch ist, wie von Kritikern zumeist unterstellt wird. Die Bedeutung von Erwartungen, Wahrnehmungen und Salienzen deutet darauf hin, dass Ideen und Paradigmen in den Kosten-Nutzen-Kalkülen der handelnden Akteure eine entscheidende Rolle spielen. Die Diffusion wirtschaftsliberaler Ideen ist sicherlich ein wichtiger Faktor, um die Art der Osterweiterung aber auch den Optimismus der handelnden Akteure bezüglich des zu erwartenden Nettonutzens zu verstehen. Allerdings sollte durch die extensive Behandlung des Beispiels der Arbeitnehmerfreizügigkeit klar geworden sein, dass die EU nicht in jeder Hinsicht als rein neoliberales Projekt aufgefasst werden kann. Spezielle Interessen einzelner Akteure sind auch innerhalb eines pro-europäischen Normensystems virulent und führen zu Konflikten, die trotz aller Überzeugungskraft argumentativen Handelns (Risse im Erscheinen) politische Verhandlungen bisweilen an eine ‚Schlacht um Fleischtöpfe‘ erinnern lassen. Aus einer ‚moderaten‘ RC-Perspektive betrachtet, gibt es daher erhebliche Anschlussmöglichkeiten zu einer moderaten Version des Konstruktivismus. Kombinationen aus konstruktivistischen und rationalistischen Argumenten, welche explizit die Interaktion von materiellen und immateriellen Faktoren berücksichtigen, könnten das Verständnis über die EU-Osterweiterung erheblich verbessern.

Abbildungen:

Abbildung 1 Die Entwicklung der Ausländischen Direktinvestitionen im Verhältnis zum BSP für die bisherigen Erweiterungsrounds der EU



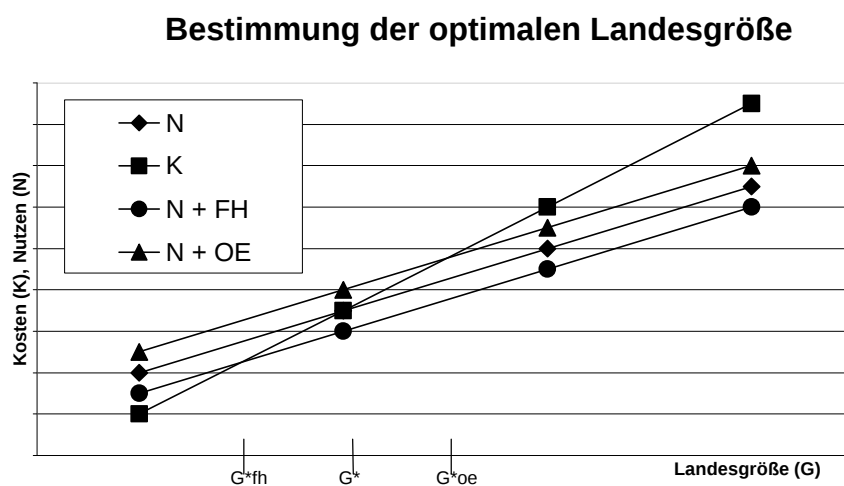
Source: Own calculations based on International Financial Statistics, IMF.
To facilitate comparisons, the value for 1999 in the group of Austria, Sweden and Finland (12.2%) is out of sight.

Anmerkungen: G = Griechenland, PS = Portugal, Spanien, ASF = Österreich, Schweden, Finnland, UE = Vereinigtes Königreich, Irland, CEEC = Beitrittskandidaten.
(aus Caetano, Galego, Vaz, Vieira, and Vieira '02: 63)

Abbildung 2 Der Entwicklung des Risikos für Anlagen in osteuropäische und russische Staatsanleihen



Quelle : Weltbank (<http://www.worldbank.org/prospects/gep98-99/appx1/eca.htm>, 7.03.03)

Abbildung 3 Vereinfachte Version des Modells von Alesina et al. (1997)

Quelle: eigene Darstellung.

Literatur

- Alesina, Alberto and Enrico Spolaore. 1997. "On the Number and Size of Nations." *The Quarterly Journal of Economics*, November 1997, pp. 1027-1056.
- Alesina, Alberto, Enrico Spolaore, and Romain Wacziarg. 1997. "Economic Integration and Political Disintegration." *NBER Working Paper Series*, No. 6163.
- Baldwin, Richard E., Joseph F. Francois, and Richard Portes. 1997. "The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe." *Economic Policy*, 24:April, pp. 125-176.
- Bevan, Alan A. and Saul Estrin. 2000. "The Determinants of Foreign Direct Investments in Transition Countries." *William Davidson Institute Working Paper*, 342.
- Bieler, Andreas. 2002. "The struggle over EU enlargement: a historical materialist analysis of european integration." *J Eur Public Policy*, 9:4, pp. 575-597.
- Bieling, Hans-Jürgen and Frank Deppe. 1996. "Internationalisierung, Integration und politische Regulierung," in *Europäische Integration*. Beate Kohler-Koch ed. Opladen: UTB, pp. S.481-511.
- Blyth, Mark. 1997. "'Any More Bright Ideas?': The Ideational Turn of Comparative Political Economy." *Comp Polit*, 29, pp. 29-50.
- Boeri, Tito / Brücker, Herbert. 2000. "The impact of Eastern Enlargement on Employment And Labour Markets in the EU Member States." European Integration Consortium: Berlin and Milano.
- Boeri, Tito and Katherine Terrell. 2002. "Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition." *J Econ Perspect*, 16:1, pp. 51-76.
- Bolle, Michael ed. 2002. *Eurozone Enlargement. Exchange-Rate Choices and Adjusting Markets*. Berlin: BWV.
- Bolle, Michael and Michael Neugart. 2000. "Will the Euro Shape European Economies?" *Conference on the Effectiveness of the Economic Policy of the Republic of Estonia and the EU*: University of Tartu.
- Breuel, Birgit. 1994. "Treuhandanstalt: Bilanz und Perspektiven." *APuZ*, 43/44.
- Breuss, Fritz. 2001. "Macroeconomic Consequences of Enlargement for Old and New Member States." *WIFO Working Papers Vienna*:143/2001.
- Brou, Daniel and Michele Ruta. 2002. "A Positive Explanation of EU Enlargement." *Mimeograph*.
- Burda, Michael. 1999. "Mehr Arbeitslose - Der Preis für die Osterweiterung? Zur Auswirkung der EU-Erweiterung auf die europäischen Arbeitsmärkte im Osten und Westen," in *Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 274 (Beiheft 9) Jahrestagung 1999. Die Erweiterung der EU*. Lutz Hoffmann ed. Berlin: Duncker&Humblodt, pp. 79-101.
- Caetano, J., A. Galego, E. Vaz, C. Vieira, and I. Vieira. 2002. "The Eastward Enlargement of the Eurozone. Trade and FDI." *Bologna Workshop - Ezoneplus*: Bologna.
- Frieden, Jeffrey A. 1991. "Invested Interests: the Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance." *International Organization*, 45, pp. 425-451.
- Friis, Lyke and Anna Murphy. 1999. "The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries." *J Comm Market Studies*, 37:2, pp. 211-232.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework," in *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Judith Goldstein and Robert O. Keohane eds. Ithaca: Cornell UP, pp. 3-30.
- Grauwe, Paul de. 1994. *The Economics of Monetary Integration*. Oxford: OUP.
- Greskovits, Béla. 1998. *The Political Economy of Protest and Patience. East European and Latin American Transformations Compared*. Budapest: Central European University Press.
- Grossman, Gene M. and Elhanan Helpman. 2001. *Special Interest Politics*. Cambridge (Mass.)/ London: MIT Press.
- Gstöhl, Sieglinde. 2002. "Scandinavia and Switzerland: small, successful and stubborn towards the EU." *J Eur Public Policy*, 9:4, pp. 529-549.
- Hanson, Brian. 1998. "What Happened to Fortress Europe?: External Trade Policy Liberalization in the European Union." *Int Organ*, 52:1, pp. 55-85.

- Hollis, Martin and Steve Smith. 1990. *Explaining and Understanding in International Relations*.
- Kandogan, Yener. 2000. "Political Economy of Eastern Enlargement of the European Union: Budgetary Costs and Reforms in Voting Rules." *European Journal of Political Economy*, 16, pp. 685-705.
- Kemmerling, Achim. 2003. "Regional Input on the Social Dimension of Ezoneplus: Belgium, the Netherlands, France, Austria and Germany." *Ezoneplus Working Paper*, No. 13a.
- Kemmerling, Achim. 2003a. "The Social Dimension of Ezoneplus." *Ezoneplus Working Paper*, No. 13.
- Kiander, Jaakko, Risto Vaitinen, and Tiiu Paas. 2002. "The Eastward Enlargement of the Eurozone and Labour Market Adjustment." *Bologna Workshop - Ezoneplus*: Bologna.
- Kittel, Bernhard. 2001. "EU Enlargement and the European Social Model: Trends, Challenges, and Questions. Keynote Lecture 3." *The European Enlargement Process: Between 'Western Acculturation' and Regional Differences*: Vienna.
- Meyer, Thomas. 2002. "The Shaping of Capital Markets." *Ezoneplus Working Paper*, No. 5.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini. 2002. *Political Economics. Explaining Economic Policy*. Cambridge (Mass.)/London: MIT Press.
- Plümper, Thomas and Walter Mattli. 2002. "The Demand-Side Politics of EU Enlargement: Democracy and the Application for EU Membership." *J Eur Public Policy*, 9:4.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*, 42, pp. 427-460.
- Risse, Thomas. im Erscheinen. "Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen - warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde," in *Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland*. Michael Zürn ed.
- Schimmelfennig, Frank. 2001. "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union." *Int Organ*, 55:1, pp. 47-80.
- Schimmelfennig, Frank. 2002. "Liberal community and enlargement: an event history analysis." *Journal of European Public Policy*, 9:4, pp. 598-626.
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier. 2002. "Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research." *J Eur Public Policy*, 9:4, pp. 500-528.
- Sedelmeier, Ulrich. 2002. "Sectoral dynamics of EU enlargement: advocacy, access and alliances in a composite policy." *J Eur Public Policy*, 9:4, pp. 627-649.
- Tsebelis, George and Geoffrey Garrett. 2001. "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union." *International Organization*, 55:2, pp. 357-390.
- Wallace, Helen. 2002. "Enlarging the European Union: reflection on the challenge of analysis." *J Eur Public Policy*, 9:4, pp. 658-665.
- Weise, Christian. 2002. "How to finance Eastern Enlargement of the EU." *DIW Discussion Papers*, No. 287.
- Williamson, Oliver E. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead." *J Econ Lit*, 38:September, pp. 595-613.
- Zielinski, Jakub. 2002. "Translating Social Cleavages into Party Systems." *World Polit*, 54, pp. 184-211.
- Zürn, Michael. 1996. "Zum Verhältnis von Globalisierung, politischer Integration und politischer Fragmentierung," in *Jahrbuch für Arbeit und Technik 1996*. ? ed. Bonn: J.H.W. Dietz, pp. 9-24.