

## Differenzierte Mitgliedschaft und die EU-Osterweiterung: Das Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit

---

Christina J. SCHNEIDER  
*Max Planck Institute of Economics*

### Zusammenfassung

Die Arbeit untersucht die Auswirkungen der Vergabe eingeschränkter Mitgliedschaftsrechte auf den Verlauf und die Ergebnisse der EU-Osterweiterung. Die Studie zeigt auf, dass die EU-Mitgliedstaaten Übergangsfristen für die Liberalisierung der Arbeitsmärkte durchsetzten, um die zu erwartenden Erweiterungsgewinne zugunsten der, von der Freizügigkeit negativ betroffenen Altmitglieder – Deutschland, Österreich und Italien – umzuverteilen und so ein Scheitern der Aufnahmeverhandlungen zu verhindern. Die Diskussionen der EU-Mitglieder über die Einführung einer eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Neumitglieder und ein Überblick über andere Verhandlungskapitel legen nahe, dass die Verteilung differenzierter Mitgliedschaftsrechte an neue Mitglieder eine bedeutsame Handlungsalternative insbesondere zur Nichtmitgliedschaft darstellt.

**Keywords:** *EU Eastern Enlargement, Free Movement of Workers, Differentiated Membership, Transitional Periods, European Union*

### Einleitung<sup>1</sup>

*“Wir sind hier, um ein gemeinsames Werk zu vollbringen, nicht um eigene Vorteile auszuhandeln, sondern um unseren Vorteil im gemeinsamen Vorteil zu suchen” (Jean Monnet).*

Am 1. Mai 2004 traten acht mittel- und osteuropäische Staaten sowie die zwei Mittelmeer-Anrainer Malta und Zypern der Europäischen Union (EU) bei. Obwohl die EU immer wieder betonte, wie bedeutend die Aufnahme dieser Staaten in die Gemeinschaft sei, handelten die EU-Mitglieder mit den Beitrittskandidaten teilweise erheblich voneinander abweichende Aufnahmebestimmungen aus. Vor allem müssen die Neumitglieder für einen vergleichsweise langen und mitunter unbestimmt geregelten Zeitraum auf den uneingeschränkten Zugang zu den europäischen Arbeitsmärkten, Agrarsubventionen und Strukturfonds verzichten (Art. 9 Beitrittsakte 2003).

---

<sup>1</sup> Für Kritik und Anregungen danke ich Thomas Plümper, Christian Kraft, Jana Ringholz und den beiden Gutachtern der SZPW.

Diese Arbeit zeigt am Beispiel der Freizügigkeit für die mittel- und osteuropäischen ArbeitnehmerInnen auf, dass die Vergabe differenzierter Mitgliedschaftsrechte entscheidend dazu beitragen kann, den Entschluss zur EU-Osterweiterung zu erklären.<sup>2</sup> Die EU-Mitglieder schränkten die Arbeitskräftefreizügigkeit für die beitretenden Staaten ein, um die Erweiterungskosten von den negativ betroffenen Altmitgliedern auf die Aufnahmekandidaten umzuverteilen. Dieser Ansatz kann somit erklären, warum die EU die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten aufnahm, obwohl zumindest einige Mitglieder dies anfangs ablehnten.

Die EU-Altmitglieder erwarteten einen unterschiedlichen Nutzen von der Osterweiterung. Staaten, die befürchteten, dass der Beitritt der Aspiranten in einem Politikfeld Verteilungskonflikte hervorrufen werde, standen einer uneingeschränkten Aufnahme skeptisch gegenüber und forderten kostenreduzierende Massnahmen. So entwickelten sich selbst die anfänglichen Befürworter einer grundsätzlichen Erweiterung – Deutschland und Österreich – zu Bremsern der Expansion, nachdem wissenschaftliche Studien von einer starken und sozial kostspieligen Einwanderung besonders in diese zwei Länder ausgingen. Zusätzlich übten inländische Arbeitnehmervertreter starken Druck auf die Regierung aus. Sie drohten, der Regierung die politische Unterstützung zu entziehen, sollte diese keine geeigneten Massnahmen finden, den sozialen Anpassungsdruck abzuwenden. Um mögliche politische Konsequenzen zu verhindern, forderten beide Regierungen eine Übergangsfrist für die Liberalisierung ihrer Arbeitsmärkte.

Deutschland und Österreich setzten sich letztendlich mit ihren Forderungen durch, obwohl sie mit dieser Meinung die Minderheit darstellten. Hierfür können zwei Gründe angeführt werden. Zuallererst liessen beide Regierungen kaum Zweifel daran aufkommen, dass sie den Abschluss der Aufnahmeverhandlungen verzögern oder sogar endgültig scheitern lassen würden, sollten die anderen Mitglieder ihre Forderung ablehnen. Darüber hinaus beträfe eine Protektion des österreichischen und deutschen Arbeitsmarktes gegenüber den Neumitgliedern die anderen EU-Mitglieder kaum. Diese könnten ihrerseits eine Öffnung der Arbeitsmärkte veranlassen. Zudem drohte keiner der Beitrittskandidaten glaubhaft, die Verhandlungen abzubrechen, sollte die EU die Massnahmen umsetzen.

In anderen Bereichen, wie z.B. der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Strukturpolitik, der Dienstleistungsfreiheit und dem Transportwesen lassen sich ähnliche Prozesse beobachten. So stimmten die Hauptnutznießer der Agrarsubventionen der Erweiterung erst zu, nachdem sich die neuen Mitglieder bereit erklärten, für die nächsten zehn Jahre einen begrenzten Zugang zu den gemeinsamen Agrarsubventionen zu erhalten.

---

<sup>2</sup> Gemäss Artikel 9 der Beitrittsverträge definiert sich die differenzierte Mitgliedschaft als vorübergehende abweichende Bestimmung von bestimmten ursprünglichen Verträgen und Rechtsakten der Organe.

Die Vergabe differenzierter Mitgliedschaftsrechte reduzierte die Kosten der Erweiterungsverlierer in den einzelnen Politikbereichen. Als Folge erschien der Nutzen der Gesamterweiterung auch für die eigentlichen Verlierer der Erweiterung höher als die anfangs erwarteten Schwierigkeiten. Die Alternative zur uneingeschränkten Aufnahme der zehn Beitrittskandidaten sicherte die Zustimmung potentieller Erweiterungsverlierer in den einzelnen Politikbereichen und gewährleistete den erfolgreichen Abschluss der Aufnahmegespräche.

Dieser Artikel leistet somit einen doppelten Beitrag zur bestehenden Literatur. Erstens verbindet er die Literatur, die sich mit einer Erklärung der EU-Osterweiterung beschäftigt, mit den Arbeiten zu den EU-Erweiterungsverhandlungen. Folglich kann ich aufzeigen, dass die Vergabe differenzierter Mitgliedschaftsrechte die erwarteten Schwierigkeiten der Altmitglieder in den unterschiedlichen Politikbereichen weitgehend abwendete und die Aufnahme der Beitrittsaspiranten erleichterte. Damit bietet diese Arbeit zweitens eine Lösung zur bestehenden Frage an, warum die Osterweiterung überhaupt stattfand, obwohl die erwarteten Kosten die Erweiterungsgewinne für einige Altmitglieder bei weitem überstiegen.

Im folgenden Abschnitt stelle ich zuerst die grundlegenden Annahmen der EU-Erweiterungstheorien den empirischen Arbeiten zu den Aufnahmeverhandlungen gegenüber. Dabei zeige ich auf, dass eine Erklärung der EU-Osterweiterung durchaus möglich ist – auch wenn die Kosten-Nutzen Bilanz für einige Altmitglieder negativ ausfiel – wenn man annimmt, dass die EU-Mitglieder und Nichtmitglieder den Erweiterungsnutzen untereinander aushandeln. Im dritten Abschnitt untersuche ich am Beispiel der Verhandlungen um die Arbeitnehmerfreizügigkeit, inwieweit die Erweiterungsentscheidung von der Differenzierung der Mitgliedschaftsrechte beeinflusst wurde. Die Abhandlung schliesst mit einer zusammenfassenden Diskussion im fünften Abschnitt.

### **Die EU-Osterweiterung als "Puzzle" in der wissenschaftlichen Debatte?**

Zahlreiche wissenschaftliche Abhandlungen beschäftigt die Frage, warum die EU die acht mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten sowie Zypern und Malta aufnahm. Der Fokus der Arbeiten in dieser Tradition liegt dabei zumeist auf einer Kosten-Nutzen Analyse. Es ist weitgehend unumstritten, dass die EU weitere Staaten aufnimmt, wenn die Gewinne die Kosten der Erweiterung übersteigen (Baldwin et al. 1997; Fröhlich 1995; Gabrisch und Pohl 1999; Walker 2001).<sup>3</sup> An-

---

<sup>3</sup> Eine alternative Herangehensweise offerieren konstruktivistische Ansätze zur EU-Erweiterung. Vergleiche Schimmelfennig (2003: 68ff.) für eine detaillierte Einführung in diese Ansätze.

derenfalls scheitert die Aufnahme neuer Mitglieder am Veto derjenigen Altmitglieder, die aufgrund der Expansion einen Nutzenverlust erleiden.

Für die Osterweiterung ermittelte die Literatur eine Vielzahl potentieller Gewinne und Kosten. Viele Altmitglieder erwarteten, dass die Erweiterung kostspielig ausfallen würde. Zum einen befürchteten die Nettoempfänger der Strukturfonds und der Agrarsubventionen, dass die Aufnahme der Kandidaten ihren Anteil an den Fonds entscheidend reduzieren würde.<sup>4</sup> Diese Befürchtungen bestärkten die Nettobeitragszahler, da sie eine weitere, und mit der *Agenda 2000* unvereinbare, Erhöhung des Gesamthaushaltes strikt ablehnten. Mit der *Agenda 2000* hatten sich die EU-Mitglieder darauf verständigt, eine Obergrenze für den Haushalt festzulegen und die Gemeinsame Agrar- und Strukturpolitik zu reformieren (EU-Kommission 1999). Da die Haushaltsmittel eingefroren waren, hätten die bisherigen Nettoempfänger grosse Verluste erlitten, hätten sie der Erweiterung zugestimmt.

Die Erweiterungskosten lassen sich jedoch nicht nur an Haushaltsimplikationen festmachen. Da die Osterweiterung vermutlich mit einer Reform der Abstimmungsregeln einhergehen würde, fürchteten insbesondere die kleinen EU-Mitgliedstaaten das Schwinden ihrer Entscheidungsmacht innerhalb der europäischen Institutionen (Baldwin 1995; Hosli 1993; Johnston 1995; Welfens 1995; Widgren 1994). Ferner akzeptierten viele Mitgliedstaaten nicht, dass die politische Heterogenität innerhalb der Organisation weiter ansteigen und sie noch mehr staatliche Autonomie verlieren würden (Alesina et al. 2001; Braun 2001; Holzinger 2001; Ruta 2005).

Diese Kosten wurden teilweise aufgewogen, da sich die neuen Mitglieder politisch und wirtschaftlich zunehmend stabilisieren und dies zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Europa beitragen würde. Ökonomische Gewinne erwarteten die Altmitglieder hauptsächlich durch die Vergrößerung des gemeinsamen Marktes. Potentielle Gewinne würden aber auch anfallen, weil die Erweiterung negative Externalitäten reduziert,<sup>5</sup> den politischen Einfluss der Altmitglieder bei den Neumitgliedern erhöht (Brou und Ruta 2004: 8) und zur

---

<sup>4</sup> Im Jahr 2000 beschäftigte der landwirtschaftliche Sektor in den mittel- und osteuropäischen Ländern im Schnitt noch 10,8 % der Bevölkerung, während durchschnittlich nur 5,6 % der Bevölkerung in den EU-Mitgliedsländern im Agrarsektor arbeiteten. Zudem wiesen über zwei Drittel der mittel- und osteuropäischen Regionen ein Bruttoinlandsprodukt von unter 75% des europäischen Durchschnitts auf (Eurostat 2003b). Damit wäre der Grossteil dieser Regionen nach dem Beitritt für strukturelle Beihilfen qualifiziert gewesen (Bornschiefer et al. 2003). Insgesamt hätte der Gesamthaushalt nach der EU-Osterweiterung um geschätzte 60% des Haushaltes im Jahr 2000 steigen müssen, um materielle Verluste der bisherigen Nettoempfänger dieser Fonds zu vermeiden (Anderson und Tyers 1993; Courchene et al. 1993; Baldwin 1994).

<sup>5</sup> Vgl. Friis und Murphy (1999: 222), Mattli und Plümper (2002: 553), Roland und Verdier (2000), Yarbrough und Yarbrough (2001).

Verbreitung internationaler Normen und Werte beisteuert (Fierke und Wiener 1999; Gehring 1995; Sjurson 2002).

Wie zahlreiche Autoren herausstellen, fallen die Gewinne allerdings relativ gering aus und wären ungleichmässig auf die Altmitglieder verteilt.<sup>6</sup> Zudem befürchteten die Altmitglieder bereits frühzeitig Schwierigkeiten, die eine Liberalisierung der Märkte mit sich bringen würden. So warnten zum Beispiel Deutschland und Österreich vor einer massiven Migration billiger Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländern (Schröder 2000; Österreichische Regierung 2000a).

Während aufgrund dieser Kosten-Nutzen Analyse Österreich, Finnland, Deutschland, Grossbritannien, Dänemark und Schweden zu den Befürwortern einer Erweiterung zählten, galten Spanien, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, Portugal, Belgien, die Niederlande und Luxemburg eher als Bremsen oder sogar als potentielle Blockierer.<sup>7</sup> Folgt man den grundsätzlichen Annahmen der Literatur, hätten die eben identifizierten Erweiterungsverlierer die Aufnahme der Aspiranten ablehnen müssen. Als Konsequenz könnten die diskutierten Ansätze zwar die Assoziationsübereinkommen der EU mit den osteuropäischen Aufnahmebewerbern erklären, nicht aber die Entscheidung der EU, diese in die Gemeinschaft aufzunehmen. Es stellt sich folgerichtig die Frage, warum die Osterweiterung stattfand, obwohl sie für einige Altmitglieder nicht pareto-effizient war.

Als Lösung schlägt Frank Schimmelfennig nun einen Erklärungsansatz vor, der von einer rein rationalistischen Perspektive abweicht. Er betrachtet die Gesamtheit der Kosten und Nutzen der Erweiterung für die EU-Mitglieder und verknüpft die daraus entstehenden Positionen mit dem Ergebnis des Aufnahmeprozesses. Mit seinem Ansatz des "rhetorischen Handelns" verbindet er die Präferenzen rational handelnder Regierungen mit den normativen Ergebnissen der Erweiterung. Laut Schimmelfennig konnten die Erweiterungsgegner ihre Ablehnung nicht offen zum Ausdruck bringen. Sie hätten durch die ausdrücklichen Verweise der Erweiterungsbefürworter auf die traditionelle gesamteuropäische Ausrichtung der EU ihre Glaubwürdigkeit als Mitglieder einer Gemeinschaft eingebüsst (Schimmelfennig 2001: 64f., 2003: 5).

Im Vergleich zu bestehenden Arbeiten zur EU-Osterweiterung weist Schimmelfennigs Arbeit einen entscheidenden Vorteil auf, da sie die Gesamtheit der Kosten und Gewinne in die Analyse mit einbezieht und den Altmitgliedern durchaus unterschiedliche Positionen zur Erweiterung unterstellt. Meine Arbeit baut weitgehend auf diesen Überlegungen auf. In zwei wichtigen Aspekten geht sie jedoch darüber hinaus.

---

<sup>6</sup> Vgl. Baldwin (1994, 1995), Baldwin et al. (1997), von Hagen (1996).

<sup>7</sup> Vgl. Friis und Murphy (1999: 225), Grabbe und Hughes (1998), Schimmelfennig (2003: 178), Torreblanca (2001).

Erstens argumentiere ich, dass eine Erklärung der Osterweiterung ohne das Konzept des rhetorischen Handelns auskommen kann, wenn man annimmt, dass die Erweiterung kein dichotomer Prozess ist, in dem die EU Staaten entweder aufnimmt oder ablehnt, sondern dass Mitglieder und Nichtmitglieder die Verteilung des Erweiterungsnutzens untereinander aushandeln können und dies im Verlauf der Aufnahmeverhandlungen auch tatsächlich taten. Schimmelfennig argumentiert, dass weder die Erweiterungsbefürworter noch die Beitrittskandidaten über ausreichend Verhandlungsmacht verfügten, um das Nutzengleichgewicht zugunsten der Erweiterungsgegner zu verschieben (Schimmelfennig 2001: 54). Dieses Gleichgewicht wurde auch nicht durch rhetorisches Handeln verlagert. Die Präferenzen der Altmitglieder veränderten sich also nicht; rhetorisches Handeln hielt die Erweiterungsgegner lediglich davon ab, ihre Abneigung offen zur Schau zu stellen und zu vertreten.

Im Gegensatz hierzu vertrete ich die Auffassung, dass die Erweiterungsverhandlungen dazu dienen, die Erweiterungsgewinne zwischen den Altmitgliedern und Kandidaten umzuverteilen und somit das Nutzengleichgewicht zugunsten der ursprünglichen Erweiterungsgegner zu verschieben. Die Erweiterungsverhandlungen beinhalten die Bedingungen zur vollständigen Übernahme des gemeinsamen Acquis durch die Beitrittskandidaten und verfolgen eine einfache formale Struktur.<sup>8</sup> Nachdem die EU eines der Verhandlungskapitel geöffnet hat, formulieren die Altmitglieder eine gemeinsame Position zu diesem Kapitel. Die gemeinsame Position beinhaltet mögliche Abweichungen oder Übergangsbestimmungen für einzelne Mitglieder oder für die Gemeinschaft als Ganzes und wird gegenüber den Kandidaten vertreten. Jene erstellen ihrerseits ein Positionspapier zu diesem Thema. Verhandlungen auf Regierungsebene, mit regelmässigen Treffen der Minister oder Botschafter, dienen dazu, einen Kompromiss zwischen der Union und den Beitrittskandidaten zu finden.

Der formale Erweiterungsprozess zeigt, dass die Alt- und Neumitglieder bestimmte Übergangsregelungen vereinbaren können (und tatsächlich auch einführen), obwohl die Kandidaten den Acquis in vollem Umfang übernehmen müssen. Wenn dies zutrifft, dann stellt sich aber die Frage, warum es rhetorisches Handeln bedurfte, wenn die Erweiterungsgegner in den Aufnahmeverhandlungen letztlich doch kompensiert wurden.<sup>9</sup> Folglich wäre die Zustimmung der Altmitglieder zur EU-Erweiterung weniger von rheto-

---

<sup>8</sup> Der Acquis Communautaire ist der gemeinschaftliche, rechtliche Besitzstand der EU und umfasst alle Rechtsakte, die für die Mitgliedstaaten der EU verbindlich sind. 2001 füllte allein das Sekundärrecht innerhalb des Acquis Communautaire 80.000 Seiten wobei jedes Jahr ungefähr 2500 neue Regelungen hinzukommen.

<sup>9</sup> Schimmelfennig dagegen geht davon aus, dass die Erweiterungsgegner *nicht* kompensiert werden, sondern der Erweiterung zustimmen, obwohl sie materielle Verluste erleiden.

rischem Handeln bestimmt gewesen als von der wirklichen Lösung der Verteilungskonflikte. Dies geschah, indem die EU die Erweiterungsgewinne zugunsten der potentiellen Erweiterungsverlierer umverteilt hatte, d.h. nach der Umverteilung erwarteten die ehemaligen Gegner einen positiven Nutzen (oder zumindest keinen negativen Nutzen) von der Erweiterung.<sup>10</sup>

Dieser erste Punkt hängt bereits sehr eng mit dem zweiten zusammen. Schimmelfennig und andere Autoren begreifen die Ergebnisse der Aufnahmeverhandlungen hauptsächlich als einen Verhandlungsprozess, in dem egoistische Akteure mit unterschiedlicher Verhandlungsmacht materielle Interessen verfolgen. Die Einführung von Übergangsfristen dient in dieser Sicht also weniger einer Umverteilung als einer Maximierung von Einzelinteressen. So konstatieren Andrew Moravcsik und Milada A. Vachudova (2003: 48f.), dass die Verhandlungsergebnisse eine Folge asymmetrischer Interdependenzen sind. Obwohl sowohl die EU-Mitglieder als auch die Aufnahmekandidaten von der Erweiterung profitieren würden, wären diese Gewinne bei den Neumitgliedern sehr viel höher (Moravcsik und Vachudova 2003: 46).<sup>11</sup> Aufgrund ihrer ausserordentlich schwachen Verhandlungsposition mussten die Kandidaten den EU-Mitgliedern weitgreifende Zugeständnisse machen. Ulrich Sedelmeier (1998, 2002) führt des Weiteren an, dass die Ergebnisse des Verhandlungsprozesses nicht nur von der Verhandlungsmacht der einzelnen staatlichen Akteure abhängen, sondern auch von der Durchsetzungsfähigkeit verschiedener Be-

<sup>10</sup> Die Beitrittsverträge beinhalten auch Übergangsmassnahmen *zugunsten* von Beitrittskandidaten. Obwohl diese – wie im Fall der Ausnahmeregeln im Zweitwohnungsmarkt – in manchen Fällen einem Schutzinteresse der Neumitglieder entsprangen, wurden Übergangsregelungen zugunsten der Neumitglieder hauptsächlich dann eingeführt, wenn ihnen "(...) nicht zugemutet werden [konnte], von einem auf den anderen Tag die EG/EU-Regeln anzuwenden" (Spiesberger 1998: 411). Eine unvermittelte Übernahme des gesamten EU-Rechts würde dazu führen, dass "jeder Mitgliedsstaat [mit] einer Flut von Vertragsverletzungsverfahren" zu rechnen hätte, da er noch nicht alle Verpflichtungen übernehmen *kann* (Lopian 1993: 73). Die Befristung der Übergangsregime soll verhindern, dass sich die Differenzierung verfestigt und soll durch die Ausübung eines "Schrittzwanges" auf die neuen Mitglieder eine aktive Veränderungspolitik motivieren, um die erforderliche Anpassung zu erleichtern (Becker 1999; Lopian 1993: 79). Die Einführung von Übergangsregelungen zugunsten der beitretenden Staaten besitzt in den meisten Fällen also eine andere Ursache als die Übergangsmassnahmen zugunsten der Altmitglieder. Aus diesem Grund und aufgrund der Tatsache, dass die meisten Nichtmitglieder sich einen hohen Gewinn vom EU-Beitritt versprochen (eine Umverteilung von Erweiterungsgewinnen also keinen entscheidenden Einfluss auf den Beitritt ausgeübt hat), konzentriere ich mich im Folgenden auf eine Untersuchung der differenzierten Mitgliedschaft *zuungunsten* der Neumitglieder.

<sup>11</sup> Im Gegensatz zu Schimmelfennig und der mehrheitlichen Meinung nehmen Moravcsik und Vachudova an, dass alle Altmitglieder einen positiven Nutzen von der Erweiterung erwarteten.

fürworter innerhalb der EU. Eine schwache Verhandlungsposition kann also durchaus kompensiert werden, wenn Befürworter innerhalb der EU Zugang zu Entscheidungen über sektorale Politiken besitzen und erfolgreiche Koalitionen mit sektoralen Entscheidungsträgern formen können (Sedelmeier 2002: 629).<sup>12</sup>

Obwohl ich der Auffassung, dass die Zugeständnisse der Beitrittskandidaten hauptsächlich durch ihr Verhandlungspotential bedingt sind, durchaus zustimme, argumentiere ich, dass diese Arbeiten eine Rückbindung ihrer Ergebnisse an die grundsätzliche Erweiterungsentscheidung verfehlen. Während Schimmelfennig die Erweiterungsentscheidung auf rhetorisches Handeln zurückführt, nehmen Moravcsik und Vachudova an, dass die Osterweiterung für alle EU-Mitglieder einen positiven Nutzen versprach (Moravcsik und Vachudova 2003: 46, 50). Alle Autoren gehen also grundsätzlich davon aus, dass die Entscheidung für die Erweiterung vor Beginn der Aufnahmeverhandlungen getroffen wurde und die Verhandlungen nur noch der Durchsetzung materieller Interessen dienen.

Die Verhandlungsergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass die Verhandlungen nur in geringem Masse der Durchsetzung materieller Interessen dienen. Stattdessen sollten die Erweiterungsverlierer durch eine Umverteilung der Kosten zwischen Alt- und Neumitgliedern kompensiert werden. Die Entscheidung, Erweiterungsverhandlungen aufzunehmen, stellt de facto keine bindende Entscheidung für die Aufnahme der Kandidaten dar. Jedes Mitglied kann die Aufnahmeverhandlungen verzögern, wenn es die ausgehandelten Konditionen des Vertrages in dieser Phase ablehnt. Darüber hinaus besitzt es das Recht, den Beitrittsvertrag in seiner Gesamtheit abzulehnen und somit die Aufnahme des Aspiranten zu verweigern. Hätten die Altmitglieder also nur danach gestrebt, ihre Gewinne zu maximieren, dann hätten sie aufgrund ihrer überwältigenden Verhandlungsmacht von den Beitrittskandidaten weitaus mehr Zugeständnisse erpressen können.<sup>13</sup> Die Übergangsfristen begrenzen sich jedoch auf Fälle, in denen ein Altmitglied hohe Kosten nach der Aufnahme einzelner Kandidaten erwartete. Darüber hinaus drohten die betroffenen Altmitglieder durchaus glaubhaft mit einer unbefristeten Verzögerung der Verhandlungen, sollten die Verteilungskonflikte nicht gelöst werden. Demnach erscheint es nahe liegender, dass die Altmitglieder die Differenzierung der Mitgliedschaft dazu nutzen, um die Erweiterung für alle Altmitglieder paretoeffizient zu gestalten. Die ursprünglichen Erweiterungsgegner stimmten der Erweiterung zu, *weil* sie diese Kosten innerhalb der Aufnahmeverhandlungen auf die Erweiterungsgewinner umverteilen konnten.

---

<sup>12</sup> Sedelmeiers Argument bezieht sich hauptsächlich auf die Durchsetzung der Präferenzen der Beitrittskandidaten. Sedelmeier (2002) zeigt Möglichkeiten auf, mit denen die Bewerber ihrerseits Übergangsfristen erlangen konnten, obwohl sie keine grosse Verhandlungsmacht aufwiesen.

<sup>13</sup> Dies gilt insbesondere für die Erweiterungsgegner, die durch ein Scheitern der Verhandlungen keine Verluste befürchten mussten.



Die Vergabe differenzierter Mitgliedschaftsrechte im Zuge der Aufnahmeverhandlungen scheint daher einen bedeutsamen Einfluss auf die Erweiterungsentscheidung auszuüben. Bisher wurde eine Analyse der Phase der Erweiterungsverhandlungen in Bezug auf die Erweiterungsentscheidung aber vernachlässigt. Der folgende Abschnitt greift dieses Desiderat auf und untersucht, ob die Aufnahmeverhandlungen zusätzliche Informationen für die Entscheidung zur Osterweiterung bereitstellen. Hierzu greife ich auf einen umstrittenen Aspekt der Verhandlungen zurück: die Liberalisierung der europäischen Arbeitsmärkte.

### **Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die EU-Osterweiterung**

In der EU gehört die Arbeitskräftefreizügigkeit zur Freiheit des Personenverkehrs und zählt zu den grundsätzlichen Rechten der Unionsbürger (Art. 14 & 18 EG-Vertrag). Dabei soll

*“(...) die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft (...) für den Arbeitnehmer eines der Mittel sein, die ihm die Möglichkeit einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen garantieren und damit auch seinen sozialen Aufstieg erleichtern (...). [Das] Grundprinzip ist das der Gleichbehandlung, dem zufolge jeder Bürger eines Mitgliedstaates in einem anderen Mitgliedstaat unter den gleichen Bedingungen wie ein Inländer eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausüben darf” (Verordnung (EWG) Nr. 1612/68).<sup>14</sup>*

Diese Freiheiten bleiben den Neumitgliedern mit Ausnahme der Inselstaaten Malta und Zypern für mehrere Jahre verwehrt. Die ausgehandelte Lösung zu den Übergangsfristen erlaubt den alten Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie eine Beschränkung der Freizügigkeit vornehmen möchten. Zwei Jahre nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten soll jede Regierung die Möglichkeit einer vorzeitigen Liberalisierung überprüfen, darf jedoch grundsätzlich eigenständig entscheiden, ob sie die Beschränkung aufrechterhält. Nach drei weiteren Jahren prüft die EU-Kommission, ob die Übergangsphase verkürzt oder sogar beendet werden kann. Sollte eine Regierung ernsthafte Störungen ihres Arbeitsmarktes bei völliger Freizügigkeit befürchten, so darf sie die Protektion ihres Arbeitsmarktes zwei weitere Jahre aufrechterhalten. Bis spätestens 2011 soll die vollständige Liberalisierung der Arbeitsmärkte in allen Staaten erreicht sein (Beitrittsakte 2003: 906ff.).

---

<sup>14</sup> Dieses Prinzip der Gleichbehandlung schliesst auch die soziale Sicherung der ArbeitnehmerInnen mit ein (Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72).

Anhand der Verhandlungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit untersuche ich, ob die Erweiterungsverhandlungen und die Vergabe differenzierter Mitgliedschaftsrechte einen entscheidenden Einfluss auf die Erweiterungsentscheidung ausgeübt haben. Eine solche Analyse lässt natürlich keine allgemeingültigen Aussagen über die Ursachen der Osterweiterung zu. Der Erfolg der Expansion hing von der Zustimmung aller Mitglieder zu allen Verhandlungskapiteln ab. Somit konnten Verhandlungskonflikte innerhalb jedes Kapitels die Erweiterung verhindern. Der Abschluss einzelner Kapitel stellt also keine hinreichende Bedingung für die Aufnahme der Aspiranten dar. Innerhalb jedes Verhandlungskapitels mussten die Mitgliedstaaten ihre Positionen darlegen und über die mögliche Umverteilung der Erweiterungskosten verhandeln. Der hier dargestellte Fall kann aber untersuchen, ob die Vergabe differenzierter Mitgliedschaftsrechte eine *notwendige* Bedingung der Erweiterung darstellt. Darüber hinaus erscheint es für eine adäquate Untersuchung des Forschungsgegenstands von grosser Bedeutung, die Positionen der EU-Mitglieder in den einzelnen Verhandlungsphasen und den Verlauf dieser Verhandlungen eingehend zu analysieren.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit eignet sich insbesondere für eine solche Analyse, da reichhaltige Informationen zur Verfügung stehen. Jene konnten durch die hauptsächlich in der Öffentlichkeit ausgetragenen Debatten leicht erhoben werden. Dies vereinfacht die Evaluation der Gründe, die zur Protektion der Arbeitsmärkte gegenüber den Neumitgliedern führten.

Die Studie gründet sich auf eine systematische Inhaltsanalyse unterschiedlicher Quellen. Zum einen stellte eine Arbeitsgruppe des Europäischen Parlaments Informationen zu den Positionen der Mitgliedstaaten und der Beitrittskandidaten in Hinblick auf die Osterweiterung zusammen (Europäisches Parlament 1999). Neben den Dokumenten des Europäischen Parlamentes zog ich Berichte des Rates der Europäischen Union (Rat von Brüssel 2001, Rat von Göteborg 2001), der EU-Kommission (Europäische Kommission 2001), der einzelnen Regierungen der Mitgliedstaaten<sup>15</sup> und einzelner sektoraler Interessengruppen<sup>16</sup> heran, sowie einige offizielle Interviews mit Verantwortlichen in den Mitgliedstaaten.<sup>17</sup> Darüber hinaus existieren wissenschaftliche Studien über die voraussichtlichen Auswirkungen der Arbeitskräftefreizügigkeit nach der Osterweiterung, die hier als Quellen dienen.<sup>18</sup> Weitere Informationen stammen aus internationalen Zeitungen, welche die Datenbank 'Lexis Nexis'

---

<sup>15</sup> Aussenpolitischer Bericht(2001), Mascher (2001), Schröder (2000, 2001), Österreichische Regierung (2000a, b).

<sup>16</sup> Bundesarbeiterkammer (1997), DIHT (2000), Hinteregger (1998).

<sup>17</sup> Fischer (1998), Kok (2001), Persson (1999).

<sup>18</sup> Boeri und Brücker (2001), Brücker et al. (2000), Heijdra et al. (2002), Herzog (2003), Hönekopp (2000, 2004), Lejour et al. (2001), Sinn et al. (2001).

bereitstellt. Diese Datenbank beinhaltet über 11.000 Nachrichtenquellen in allen Weltsprachen. Mit Hilfe des Datensatzes konnten die für die Analyse relevanten Zeitungsartikel per Stichwortsuche gezielt erhoben und inhaltlich analysiert werden. Alle Angaben zu den Positionen der Mitgliedsländer sowie den verschiedenen Schwerpunkten in der Debatte um die verzögerte Arbeitnehmerfreizügigkeit wurden festgehalten, in einem Vergleich auf ihre Konsistenz und Reliabilität hin überprüft und anschliessend für die Studie verwendet.<sup>19</sup>

Die empirische Untersuchung gliedert sich in zwei Teile. In einem ersten Schritt fasse ich die Positionen der Altmitglieder zur Freizügigkeit mittel- und osteuropäischer ArbeitnehmerInnen zusammen und evaluiere die Gründe, die für eine solche Einschätzung vorlagen. Die Ergebnisse sollen Aufschlüsse darüber zulassen, ob tatsächlich diejenigen Mitglieder für eine Protektion der Arbeitsmärkte plädierten, die befürchteten, nach der Erweiterung einen Nutzenverlust zu erleiden. Darauf aufbauend diskutiere ich, warum die Befürworter der eingeschränkten Arbeitskräftefreizügigkeit ihre Forderungen gegen die Gegner durchsetzen konnten und wie sich die Entscheidung von Göteborg auf den weiteren Verlauf des Aufnahmeprozesses auswirkte. Es soll aufgezeigt werden, ob die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Erweiterungsgewinne zugunsten der potentiellen Verlierer auf diesem Gebiet umverteilt und ob sie darüber hinaus den erfolgreichen Abschluss der Aufnahmeverhandlungen sicherte.

### **Die offiziellen Positionen der EU-Mitgliedstaaten zur Arbeitnehmerfreizügigkeit**

Obwohl Deutschland und Österreich immer als grundsätzliche Befürworter der EU-Osterweiterung galten, gehörten sie zu den Initiatoren und vehementesten Verfechtern der Idee einer eingeschränkten Freizügigkeit für mittel- und osteuropäische ArbeitnehmerInnen. Bereits im Jahr 1998 forderten Politiker dieser zwei Nationen sowie Italiens eine befristete Protektion der Arbeitsmärkte. "Die Grenze der Belastbarkeit durch Zuwanderung ist überschritten", behauptete der deutsche Innenminister, Otto Schily, und sprach sich damit gleichzeitig für eine differenzierte Behandlung der Neumitglieder aus. In seinem Standpunkt bestränkte ihn der deutsche Aussenminister, Joschka Fischer (Fischer 1998).

Die Regierungen Österreichs und Italiens teilten die deutsche Position uneingeschränkt (Aussenpolitischer Bericht 2001). In ihrem Koalitionsprogramm

---

<sup>19</sup> Es zeigte sich, dass die verschiedenen Quellen keinerlei widersprüchliche Informationen beinhalten.

vom Februar 2000 legten die österreichischen Regierungsparteien ihren eigenen Standpunkt fest und forderten eine siebenjährige Übergangsfrist (Österreichische Regierung 2000a, b).<sup>20</sup> Die deutsche Regierung wiederum nutzte den Vorstoss Wiens und forderte ganz offiziell in einer Rede des Bundeskanzlers Gerhard Schröders im Dezember 2000 in Weiden, die Arbeitskräftefreizügigkeit einzuschränken (Schröder 2000). Im Rahmen eines Fünfpunkteprogramms forderte der deutsche Kanzler eine siebenjährige Übergangsfrist für die Liberalisierung der Arbeitsmärkte. Allerdings strebte die Regierung ein flexibles Modell an. Die Übergangsfrist könnte demnach für einzelne Mitglieder verkürzt werden. Darüber hinaus könnten geeignete Kandidaten beantragen, die Übergangsfristen aufzuheben. Ein weiterer Punkt sah vor, dass die alten Mitgliedstaaten bei Arbeitskräftemangel bereits während der Übergangszeit kontrollierte Zugangsmöglichkeiten schaffen dürfen. Letztlich forderte Kanzler Schröder eine eingeschränkte Dienstleistungsfreiheit in Teilbereichen, insbesondere in der Bauwirtschaft und im Handwerk.

Diesen Befürchtungen widersprechend, erachtete ein Grossteil der Mitgliedstaaten eine Freizügigkeitsbeschränkung als gegenstandslos (Aussenpolitischer Bericht 2001: 12). Insbesondere die spanische Regierung sprach sich entschieden gegen Übergangsfristen aus (Der Standard 1. Juni 2001; Neue Zürcher Zeitung 18. Dezember 2000). Die schwedische Regierung verkündete ebenfalls sehr früh, dass sie ihre Arbeitsmärkte für Personen aus den neuen Mitgliedstaaten vollständig öffnen werde. Bereits 1999 betonte der schwedische Premierminister, Göran Persson, dass es sehr wichtig sei, jegliche Form des Protektionismus innerhalb der EU zu verhindern (Persson 1999). Die schwedische Regierung wies daher mögliche Übergangsperioden für die Arbeitskräftefreizügigkeit strikt zurück. Ferner lehnten es Grossbritannien und Irland grundsätzlich ab, eine Übergangsfrist in diesem Bereich einzuführen. Obwohl sie einer Einigung auf dem Gipfel von Göteborg 2001 nicht im Wege standen, erklärten beide Regierungen kurz darauf, dass die osteuropäischen Staaten keine Freizügigkeitsbeschränkungen zu befürchten hätten (Guardian Newspapers 30. Mai 2001; Independent on Sunday 22. Februar 2003; The Irish Times 6. September 2002).

Andere Regierungen reagierten moderater auf die Forderungen Deutschlands, Italiens und Österreichs. Hollands Ministerpräsident Wim Kok – unterstützt von Dänemark und Finnland – konstatierte beispielsweise, dass er die deutsche und österreichische Haltung durchaus ernst nähme. Trotzdem sei es aus politischer und wirtschaftlicher Sicht besser, nach der Erweiterung keine Hürden für osteuropäische ArbeitnehmerInnen aufzustellen (Kok 2001).

---

<sup>20</sup> Vereinzelt sprachen sich Minister für flexiblere Regelungen aus, um die Möglichkeit einer frühzeitigen Öffnung der Grenzen zu erlangen (Hinteregger 1998). Diese Regelungen widersprechen aber den Grundsätzen der EU in der Frage der Übergangsmassnahmen, die nicht dem Prinzip der auflösenden Bedingung folgen dürfen.

Die luxemburgische Regierung zeigte ebenfalls Verständnis, wies aber darauf hin, dass sich ihre damaligen Befürchtungen bei der Aufnahme Portugals und Spaniens in die EU nicht bewahrheitet hätten (Der Standard 15. März 2001). In Frankreich wurden keinerlei Forderungen nach Übergangsfristen – auch nicht von Seiten der Gewerkschaften – geltend gemacht (Organa 2002).

Betrachtet man die Heterogenität der Mitgliedstaaten in der Debatte um die Freizügigkeit, dann stellen sich insbesondere zwei Fragen.<sup>21</sup> Erstens, wieso bezogen die Mitgliedstaaten unterschiedliche Positionen in der Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit und vor allem: warum konnten Deutschland und Österreich ihre Forderung nach einer Übergangsfrist für die Liberalisierung der Arbeitsmärkte gegenüber der Mehrheit der Mitglieder durchsetzen?

### Ursachen für die Forderung nach einer Einschränkung der Freizügigkeit

In Deutschland und Österreich wurde die Position zur Freizügigkeit der mittel- und osteuropäischen Arbeitskräfte hauptsächlich durch die Befürchtungen der Arbeitnehmer geprägt.<sup>22</sup> In einer Rede in Weiden fasste Bundeskanzler Schröder die Ängste der Bevölkerung zusammen:

*“Natürlich weiss ich, dass es gerade hier in der Oberpfalz - übrigens in anderen Grenzgebieten ganz genauso - auch Sorgen und Unsicherheiten aufgrund der bevorstehenden Erweiterung gibt: Sorgen vor zunehmender Billigkonkurrenz zum Beispiel, Sorgen vor einem Zustrom an Arbeitskräften, auch von Pendlern, Sorgen vor Lohn-, Sozial- und Umweltdumping. (...) Zwischen den bisherigen und den zukünftigen EU-Mitgliedern besteht - Sie wissen es - ein grosses Wohlstands- und damit auch Lohngefälle. Dieses Gefälle wird Migrations- und Anpassungsdruck erzeugen. (...) Käme es im Zuge der Erweiterung zu sofortiger voller Arbeitnehmerfreizügigkeit, wären wir mit verstärktem Zuzug auch nach Deutschland konfrontiert!” (Schröder 2000).*

Darüber hinaus gingen zahlreiche Arbeiten zu den Auswirkungen der Arbeitskräftefreizügigkeit auf den europäischen Arbeitsmarkt von einem eher

<sup>21</sup> Die Tatsache, dass Deutschland und Österreich die Aufnahmeverhandlungen blockierten, obwohl die Literatur diese zwei Staaten als grundsätzliche Erweiterungsbefürworter behandelt, kann darauf zurückgeführt werden, dass diese Arbeiten den Einfluss der Liberalisierung der Arbeitsmärkte auf diese beiden Staaten doch unterschätzt haben (vgl. Schimmelfennig 2003: 180).

<sup>22</sup> Aufgrund des vorherrschenden Mangels an qualifizierten Facharbeitern favorisierten deutsche und österreichische Arbeitgeber, wie z.B. der Deutsche Industrie- und Handelstag und die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, minimale Restriktionen für osteuropäische Arbeitskräfte (DIHT 2000; Hinteregger 1998).

negativen Effekt besonders auf den deutschen und österreichischen Arbeitsmarkt aus und bestärkten die Ängste in der Bevölkerung. Deutsche Forschungsinstitute erwarteten eine mögliche Zuwanderung von bis zu 6,5 Millionen Menschen.<sup>23</sup> Die Studien kamen dabei ausnahmslos zu dem Schluss, dass Deutschland und Österreich die Hauptlast der Migration zu tragen hätten. Von den in der Kommissionsstudie angegebenen 70.000 immigrationswilligen ArbeitnehmerInnen pro Jahr, würden ungefähr zwei Drittel nach Deutschland auswandern und weitere zehn Prozent nach Österreich (Europäische Kommission 2001). Darüber hinaus würde sich die Einwanderung auf Grenzregionen konzentrieren, die schon vor der Erweiterung eine eher schlechte Arbeitsmarktsituation aufwiesen (Sinn et al. 2001).

In Italien verunsicherten die Arbeitnehmerorganisationen die Bevölkerung, indem sie behaupteten, dass eine Liberalisierung der Arbeitsmärkte zu starker Einwanderung und somit zu Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt führen würde. Die sozialen Spannungen hätten die ArbeitnehmerInnen in den Grenzregionen zu tragen (The Times 2. Dezember 2003). Obwohl eine moderatere Einwanderungspolitik die dramatische Überalterung in Italien zumindest teilweise hätte abfangen können, erzeugten die hohe Arbeitslosigkeit und die geographische Nähe zu den neuen Mitgliedern politischen Druck, die Arbeitsmärkte zu protektionieren (Organa 2002).

Demgegenüber bestanden in den anderen Mitgliedstaaten zumindest bis Mitte 2001 keine Befürchtungen vor den negativen Folgen einer möglichen Einwanderungswelle. In keinem der restlichen Mitgliedsstaaten regte sich grosser Widerstand gegen die Liberalisierung der Arbeitsmärkte nach der Osterweiterung.<sup>24</sup> Zwar rechnete die Landsorganisation, Schwedens grösster gewerkschaftlicher Dachverband, mit einer starken Arbeitsmigration aus den Beitrittsländern. Sie kam dennoch zu dem Schluss, dass die Einwanderung insgesamt gesehen einen stark positiven Effekt für Schweden besässe. Der Hauptgrund für diese Einschätzung leitet sich aus dem demographischen

---

<sup>23</sup> Vgl. Boeri und Brücker (2001), Brücker et al. (2000), Europäische Kommission (2001), Hejdra et al. (2002), Herzog (2003), Hönekopp (2000, 2004), Lejour et al. (2001), Sinn et al. (2001). Dagegen rechnete die EU-Kommission mit höchstens 3,9 Millionen Einwanderern in den ersten zehn Jahren nach der Erweiterung (Europäische Kommission 2001).

<sup>24</sup> Dies änderte sich, nachdem Deutschland und Österreich die Freizügigkeit für die ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedsländern eingeschränkt hatten. Unter den neuen Gegebenheiten erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Migranten in die Mitgliedsländer ausweichen würden, die keine solche Einschränkung einführten. Dies wiederum weckte Befürchtungen auf nationalstaatlicher Ebene, auf die viele Regierungen mit einer Beschränkung der Freizügigkeit für mittel- und osteuropäische ArbeitnehmerInnen reagierten. Da mehr und mehr Staaten die Protektion ihrer Arbeitsmärkte diskutierten, entstand ein Dominoeffekt, der, mit Ausnahme Schwedens, Grossbritanniens und Irlands, die ursprüngliche Position aller Mitgliedstaaten nichtig werden liess.

Problem Schwedens ab.<sup>25</sup> In Irland bestand zu dieser Zeit ebenfalls ein Überalterungsproblem, das zu einem akuten Mangel an Arbeitskräften geführt hatte. Aus diesem Grund und angesichts der guten Arbeitsmarktsituation erwog die Regierung sogar ernsthaft, ArbeitnehmerInnen aus den Neumitgliedstaaten anzuwerben.<sup>26</sup> Auch Dänemark, Luxemburg und Finnland begründeten ihre Präferenz zugunsten einer vollständigen Freizügigkeit damit, dass sie weder mit massiven Einwanderungsströmen rechneten, noch mit negativen Folgen für das Wohlfahrtssystem oder das Lohnniveau (The Irish Times 3. Februar 2004).

Zusammenfassend bestanden die folgenden Unterschiede zwischen den Mitgliedern: die deutsche und österreichische Bevölkerung forderte eine Einschränkung der Freizügigkeit aufgrund der erwarteten sozialen Auswirkungen der möglichen Einwanderung einer grossen Zahl mittel- und osteuropäischer ArbeitnehmerInnen. Allgemeiner formuliert kann auf Faktoren zurückgegriffen werden, die einen Regulierungswettbewerb mit negativen Folgen für Grossteile der Bevölkerung erwarten lassen. Da die zahlreichen wissenschaftlichen Studien ausnahmslos zu dem Schluss kamen, dass Deutschland und Österreich die Hauptlast der Einwanderung zu tragen hätten, verhielten sich die Arbeitnehmervertreter in allen anderen Mitgliedsstaaten entweder neutral oder – wie im Fall Schwedens – unterstützten die Liberalisierung der Arbeitsmärkte ausdrücklich.

Dass die genannten Faktoren eine sehr grosse Rolle in der Herausbildung der Positionen spielten, zeigt sich auch in der Entscheidung, Malta und Zypern die vollständige Freizügigkeit zu gewähren. Eine Evaluation der Gründe, auf die Deutschland, Italien und Österreich ihre Forderung nach einer Protektion stützten, ergibt, dass die Altmitglieder von Malta und Zypern keinen oder lediglich einen geringen Migrationsdruck erwarteten. Beide Staaten wiesen nicht nur eine überdurchschnittlich hohe Wirtschaftskraft auf,<sup>27</sup> sondern auch geringe Bevölkerungszahlen und eine niedrige Arbeitslosenquote. Darüber hinaus erhielten ArbeitnehmerInnen in Zypern und Malta schon im Jahr 2000 ein weitaus höheres durchschnittliches Nominaleinkommen als die ArbeitnehmerInnen in den anderen Beitrittsstaaten. Die Löhne in diesen zwei Staaten erreichten damals beinahe den EU-Durchschnitt und übertrafen die Durchschnittsgehälter in Portugal, Griechenland und Spanien (Eurostat 2003a, b).

<sup>25</sup> Im Jahr 2000, um nur ein Beispiel zu nennen, waren 17% aller Schweden älter als 65 Jahre und Experten rechnen mit einer Verstärkung dieses Trends, wenn die Zuwanderung junger Menschen ausbleibt (Eurostat 2003a).

<sup>26</sup> Independent on Sunday (22. Februar 2004), The Irish Times (6. September 2002).

<sup>27</sup> Insbesondere österreichische Interessengruppen und Politiker zogen diesen Faktor heran, um eine Beschränkung der Freizügigkeit zu erreichen. Dabei argumentierten diese Gruppen, dass die unterschiedliche Kaufkraft zu einer erhöhten Einwanderung und damit zu Lohndumping und Arbeitslosigkeit führen würde. Sowohl Malta als auch Zypern erfüllten diesen höheren Standard schon Jahre vor der Erweiterung.

## Die Durchsetzung der deutschen und österreichischen Interessen

Die Mehrheit der EU-Mitglieder stand einer Protektion der europäischen Arbeitsmärkte nach der Osterweiterung sehr kritisch gegenüber und auch die Stimmung innerhalb der Befürworter einer solchen Politik war durchaus heterogen. Dennoch setzten Deutschland und Österreich (unterstützt von der EU-Kommission) letztlich einen Kompromissvorschlag auf dem Gipfel von Göteborg im Juni 2001 durch (Rat von Brüssel 2001, Rat von Göteborg 2001).

Der Verlauf der Diskussionen über das Thema der Freizügigkeit lässt erkennen, dass andere EU-Mitgliedstaaten die deutschen und österreichischen Forderungen zwar nicht befürworteten, diesen Forderungen aber aus zwei Gründen nachgaben. Zum einen betonte der deutsche Bundeskanzler wiederholt, dass eine Einigung für den erfolgreichen und vor allem zügigen Abschluss der Aufnahmeverhandlungen sehr bedeutsam sei. Weder die italienische, noch die österreichische oder deutsche Regierung liessen jemals Zweifel daran aufkommen, dass sie gewillt waren, ihre Forderungen nach Übergangsmassnahmen durchzusetzen (Frankfurter Allgemeine Zeitung 4. April 2001; Wirtschaftsblatt 8. Juni 2001). Insbesondere die bevorstehende Bundestagswahl in Deutschland und die deutsche Reaktion im deutsch-spanischen Streit um die Weiterführung spanischer Strukturbeihilfen nach 2006 bestärkten die anderen Altmitglieder in ihrer Auffassung, einen Kompromiss finden zu müssen, um den Aufnahmeprozess nicht aufzuhalten.<sup>28</sup>

Spanien (und anderen Strukturbeihilfeempfängern) drohte nach der Osterweiterung der Verlust ihres Status als Nettobeihilfeempfänger.<sup>29</sup> Im Verlauf der Verhandlungen setzten Griechenland, Portugal, Italien und Spanien eine Übergangsfrist durch, während derer die Kandidaten einen nur eingeschränkten Zugang zu den Strukturfonds bekommen. Bis zur neuen Haushaltsrunde spricht die EU den neuen Mitgliedern im Schnitt 137 Euro per Kopf zu, während Griechenland, Spanien und Portugal 231 Euro pro Kopf erhalten (Beitrittsakte 2003; EU-Kommission 2003). Diese Lösung galt als Kompromissvorschlag zwischen den Strukturbeihilfeempfängern und den Nettobeitragszahlern. Spanien und andere Nettoempfänger hatten eine Erhöhung der Beitragszahlungen gefordert, um Verluste innerhalb der Strukturpolitik zu vermeiden. Diese Forderung stiess auf heftigen Widerstand seitens der Nettobeitragszahler. Der Kompromiss ging

---

<sup>28</sup> Die Regierung wollte Angstkampagnen vermeiden, um die möglichen negativen Auswirkungen für die Wiederwahlwahrscheinlichkeit der SPD-Bundesregierung in der Bundestagswahl 2002 zu verhindern. Daher nutzte der Bundeskanzler zahlreiche Reden, um für sein Anliegen nicht nur bei der Bevölkerung, sondern auch bei den anderen europäischen Regierungen zu werben (siehe z.B. Mascher 2001; Schröder 2000, 2001).

<sup>29</sup> Ungefähr acht der elf spanischen Regionen, die Strukturbeihilfen erhalten, hätten ihren Anspruch auf diese Hilfen verloren.



auf Kosten der Neumitglieder. Diese mussten zugunsten ihrer Aufnahme auf einen grossen Teil ihrer Beihilfen verzichten.

Trotz dieser Umverteilung nutzte die spanische Regierung die Bedeutung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Deutschland aus, um weitere Zugeständnisse von den Nettobeitragszahlern zu erpressen. Spanien verknüpfte Deutschlands Wunsch, die Freizügigkeit temporär einzuschränken, mit der eigenen Forderung, die strukturellen Programme in den eigenen Regionen nach 2006 verbindlich weiterzuführen (Financial Times 15. Mai 2001). Zumindest anfangs unterstützte eine Mehrheit der Beihilfeempfängerstaaten die spanische Regierung. Der deutsche Aussenminister, Joschka Fischer, verweigerte jedoch energisch eine Verknüpfung dieser zwei offenen Diskussionspunkte. Er warf der spanischen Regierung vor, dass es nicht angemessen sei, die Solidarität der Altmitglieder in Frage zu stellen. Die Protektion des deutschen und österreichischen Arbeitsmarktes würde den Altmitgliedern im Gegensatz zu den strukturellen Beihilfen schliesslich keine materiellen Kosten verursachen (European Report 3. Mai 2001).

Anfangs schien es, als würde keine der beiden Seiten in diesem Konflikt nachgeben. Damit war der Fortschritt der Erweiterungsverhandlungen akut gefährdet. Die deutsche Regierung unterstrich die Dringlichkeit ihres Anliegen, indem sie keinerlei Schritte unternahm, um wenigstens einen Kompromiss zu erreichen. Sie nahm die Verzögerung der Erweiterung demnach bewusst in Kauf, um ihre Interessen zu wahren.

Aufgrund dieses Verhaltens entschieden sich nicht nur die meisten Altmitglieder dafür, die deutsche Position zu unterstützen, sondern die Bundesregierung bekam darüber hinaus Rückhalt von der EU-Kommission (EUObserver 16. Mai 2001, 22. Mai 2001; European Report 12. Mai 2001). Die Haltung der Mitgliedstaaten entsprang der Tatsache, dass die neuen Mitgliedstaaten bis 2006 sowieso einen eingeschränkten Zugang zu den Strukturfonds erhalten werden. Spaniens Forderungen waren also nur ein Versuch, den verhandelten Kompromiss zu den Strukturfonds zu ihren Gunsten zu verändern. Darüber hinaus bestand kaum Spielraum für weitere Zugeständnisse, hatte doch Spanien selbst der *Agenda 2000* zugestimmt, mit der sich die Altmitglieder geeinigt hatten, die Strukturbeihilfen entscheidend zu kürzen. Somit fielen Spaniens Drohungen nicht sonderlich glaubhaft aus.<sup>30</sup> Trotzdem versprachen die EU-Mitglieder, die Probleme Spaniens auf dem Gebiet der Strukturpolitik anzuerkennen und sich in Zukunft intensiv damit auseinander zu setzen (Rat von Brüssel 2001). Aus diesen Gründen zog Spanien seine Forderungen zurück und der Weg für eine Einigung in der Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit war freigegeben.

---

<sup>30</sup> In der Tat lenkte die spanische Regierung – im Gegensatz zu früheren Erweiterungs-  
runden – sehr schnell ein.

Das Bestreben der deutschen Regierung, ihrer Forderung nach einer beschränkten Freizügigkeit für die Neumitglieder notfalls mit einer indirekten Blockade der Erweiterungsverhandlungen Nachdruck zu verleihen, erklärt aber nicht vollständig die Entscheidung der anderen Mitgliedstaaten, die Forderungen zu unterstützen. Einige der Mitglieder – insbesondere Schweden, Grossbritannien, Dänemark und Finnland – standen der Aufnahme der Aspiranten nämlich durchaus positiv gegenüber. Schweden und Grossbritannien traten zum Auftakt der Verhandlungen sogar offen gegen eine Protektion der europäischen Arbeitsmärkte ein, weil sie befürchteten, dass sich die Antragsteller weigern könnten, die geforderten Übergangsperioden anzuerkennen (Guardian Newspapers 30. März 2001; Persson 1999).<sup>31</sup>

Letztlich entschied sich keines der Beitrittsländer, diese Übergangsregelung und damit den Beitritt zur Union abzulehnen. Nach und nach akzeptierten alle Kandidaten (mit Ausnahme Maltas und Zyperns, die von der Einschränkung ausgenommen waren) die vorübergehende Beschränkung der Arbeitskräftefreizügigkeit. Damit schloss die EU dieses Verhandlungskapitel. Den individuellen Nutzenverlust, den diese Staaten durch eine Beitrittsablehnung erfahren hätten, schätzten viele von ihnen als sehr viel grösser ein, als die Kosten, die durch die temporär beschränkte Freizügigkeit zu erwarten waren. Immerhin beschränkte sich die Protektion auf einen festgelegten Zeitraum und galt nicht für alle Altmitglieder. Zudem hofften die Aspiranten, dass sich die Mitgliedsländer von einer solchen Politik lösen würden, wenn der befürchtete Einwanderungsdruck nach der Erweiterung ausbliebe.

Die Kandidaten liessen sich durch die, von den Altmitgliedern vorgenommenen, Übergangsfristen nicht von einem Beitritt abhalten. Dadurch war die Blockade einer solchen Differenzierung auf Seiten der Gegner einer Arbeitskräftefreizügigkeitsbeschränkung obsolet. Die eingeführten Einschränkungen verhinderten, dass Deutschland und Österreich die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Bewerber blockierten.

---

<sup>31</sup> Tatsächlich drohten die Regierungen der Aufnahmeländer, wie z.B. Ungarn, die Erweiterung zu verzögern, um die vollständige Freizügigkeit vom ersten Tag der Mitgliedschaft an zu erwirken (Financial Times 27. Mai 2000). Noch im Jahr 2000 zeichnete Polens Chefunterhändler ein düsteres Szenario für die ökonomische und politische Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Länder, sollten sich die Beitrittsverhandlungen aufgrund der europäischen Forderung nach Übergangsfristen verzögern. Ein Jahr später erklärte er allerdings, dass der Vorschlag der EU "Elemente enthält, über die verhandelt werden kann" (Der Standard 31. Mai 2001).

## Ergebnisse und Implikationen für den Gesamterweiterungsprozess

Die vorliegende Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Vertreter der ArbeitnehmerInnen in Deutschland, Österreich und Italien eine massive Einwanderung billiger Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Staaten befürchteten. Die ArbeitnehmerInnen der anderen Mitgliedsländer teilten diese Befürchtungen dagegen nicht. Da insbesondere die ArbeitnehmerInnen in Deutschland, Österreich und Italien diese Kosten als untragbar empfanden, drohten die österreichische und deutsche Regierung, die Verhandlungen zu verzögern und eine Aufnahme der Kandidaten bis zu einer Einigung zu verhindern, obwohl sie einer Erweiterung grundsätzlich positiv gegenüber standen. Die Beitrittskandidaten waren, trotz einer möglichen Einschränkung ihrer Freizügigkeitsrechte, willens, der EU beizutreten. Daher konnten sich die drei Staaten letztlich mit einem flexiblen Vorschlag durchsetzen. Dieser überliess es den einzelnen EU-Mitgliedern, Massnahmen zur Protektion einzuführen<sup>32</sup> oder diese Beschränkungen bereits vor dem Ablauf der Übergangsfrist abzuschaffen.

Die Übergangsfrist reduzierte die antizipierten Anpassungsprobleme der drei Staaten, die sich auch mit dem temporären Charakter der Massnahmen zufriedengaben. Dies hat mehrere Gründe. Zeitlich unbestimmte Abweichungen vom gemeinsamen Acquis sind in der EU nicht vorgesehen. Erstens hätte die Möglichkeit einer auflösenden Bedingung, wie sie von manchen EU-Mitgliedern gefordert wurde, die Beendigung der Massnahmen an subjektive (und nicht klar festlegbare) Kriterien geknüpft (Lopian 1993). Zweitens würde eine permanente Abweichung von den Regeln "die politischen Kompromisse, auf denen das EU-System basiert, in Frage [stellen] und damit [käme] das gesamte System unter Druck" (Spiesberger 1998: 417). Die vollständige Übernahme des Acquis ist also innerhalb der EU mit wenigen Ausnahmen Prämisse.

Für Deutschland und Österreich waren permanente Abweichungen vom Acquis auch gar nicht zwingend notwendig. Die erwartete Anpassung der beigetretenen Volkswirtschaften an die EU-Mitglieder würde den Einwanderungsdruck nach der siebenjährigen Frist aufgrund des erwarteten wirtschaftlichen Aufschwungs massgeblich reduzieren. Darüber hinaus – und in dieser Hinsicht wahrscheinlich entscheidend – war der Zeithorizont der politischen Entscheidungsträger begrenzt. Nur wenige der an den Aufnahmeverhandlungen beteiligten Regierungen hatten ernsthafte Aussichten, im Amt zu bleiben bis die Übergangsfristen ausgelaufen sein würden. Da eine Angleichung der Systeme nicht genau vorhersehbar war, erhielten sie schon allein deshalb politische

---

<sup>32</sup> Schweden, Grossbritannien und Irland entschieden sich zum Beispiel gegen eine grundsätzliche Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Unterstützung, weil sie Einschränkungen forderten und damit die Interessen der Bevölkerung in den Verhandlungen offen vertraten. Ausserdem war die Übergangsmassnahme so festgelegt, dass einzelne Mitgliedstaaten eine Verlängerung beantragen konnten. Beide Regierungen konnten also kurzfristig ihren Nutzen maximieren, obwohl (oder gerade weil) die langfristigen Konsequenzen noch nicht absehbar waren.

In Hinblick auf den Gesamterweiterungsprozess räumte die Vergabe eingeschränkter Mitgliedschaftsrechte im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ein mögliches Hindernis zur Erweiterung aus dem Weg. Auch in den anderen konfliktträchtigen Politikbereichen, wie z.B. den Strukturfonds und Agrarsubventionen, wurden ähnliche Massnahmen eingeführt, um eine mögliche Blockade der Aufnahmeverhandlungen zu verhindern. So setzten sich Griechenland, Portugal, Italien und Spanien als die grössten Nettoempfänger struktureller Transfers mit einer Übergangsfrist durch, in der die Kandidaten einen nur eingeschränkten Zugang zu den Strukturfonds bekommen. Auch im Bereich der Agrarsubventionen konnten die Hauptnutznießer, unterstützt von den Nettobeitragszahlern, ihre Forderungen durchsetzen. Die neuen Mitgliedsländer erhalten die ersten zehn Jahre der Mitgliedschaft keine gleichberechtigten Zahlungen aus den Agrarfonds. Stattdessen führt die EU die Beihilfen phasenweise ein, beginnend mit 25% der absoluten Zahlungen im Jahr 2004. Des Weiteren konnte sich Österreich als typisches Transitland eine Übergangsfrist für den freien Zugang des Fernverkehrs auf österreichischen Strassen aushandeln (Beitrittsakte 2003).

Folglich unterstützt die Untersuchung der Arbeitskräftefreizügigkeit die Sicht, dass Übergangsfristen erwartete Verteilungskonflikte zwischen Alt- und Neumitgliedern verhindern sollten. Dies wird zudem durch die geringe Anzahl der Übergangsmassnahmen und dem deutsch-spanischen Streit um die Strukturfonds gestützt. Hätten die Verhandlungen nur dazu gedient, individuelle Bedürfnisse durchzusetzen, dann hätten die Beitrittskandidaten weit aus mehr Übergangsfristen zugestimmt. Zweitens erreichte Spanien keine, über die eingeführten Einschränkungen hinausgehende, Diskriminierung der Neumitglieder im Bereich der Strukturpolitik. Wäre es nur um die Verfolgung materieller Interessen gegangen, dann hätte sich Spanien – insbesondere da es als allgemeiner Erweiterungsverlierer galt – durchsetzen müssen.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich allgemeine Hypothesen zur EU-Erweiterung ableiten: Die zu erwartenden Kosten und Gewinne der Osterweiterung fielen für die EU-Mitglieder unterschiedlich aus. Folglich entstanden eine Gruppe von Erweiterungsbefürwortern und eine Gruppe von Erweiterungsgegnern innerhalb der EU. Diese zwei Gruppen und die Beitrittskandidaten verhandelten die Bedingungen, unter denen eine Aufnahme möglich war. Aufgrund ihrer Verhandlungsmacht konnten sich die Erweiterungsverlierer weitreichende

Zugeständnisse von Seiten der Beitrittskandidaten erhoffen.<sup>33</sup> Die Verteilung temporär eingeschränkter Mitgliedschaftsrechte diente also dazu, die anfallenden Erweiterungsgewinne zugunsten der Erweiterungsverlierer umzuverteilen, um somit einem Scheitern der Aufnahmeverhandlungen vorzubeugen.<sup>34</sup> Eine solche Strategie konnte aber nur erfolgreich sein, weil die Erweiterungsgewinne insgesamt positiv ausfielen. Die Neumitglieder akzeptierten diese Umverteilung, ohne dass sie ihre Entscheidung, der EU beizutreten, aufgrund einer solchen Vorgehensweise geändert hätten. Nur unter dieser Bedingung konnte die differenzierte Mitgliedschaft dazu beitragen, die Aufnahmeverhandlungen erfolgreich abzuschließen.<sup>35</sup>

Erst als die EU und die Kandidaten in allen Konfliktfeldern einen Kompromiss fanden, der die Erweiterungskosten zugunsten der Verlierer umverteilte, konnte die EU auf dem Gipfel in Kopenhagen 2002 verkünden, dass zehn der Kandidaten der EU beitreten würden (Rat von Kopenhagen 2002).

---

<sup>33</sup> Aus diesem Grund konnten die Erweiterungsverlierer auch dem Beginn der Erweiterungsverhandlungen zustimmen. Erstens wussten sie, dass sie ihre Interessen aufgrund starker asymmetrischen Interdependenzen sehr wahrscheinlich durchsetzen konnten. Zweitens konnten die Altmitglieder nicht nur die Verhandlungen taktisch verzögern, um ihre Forderungen durchzusetzen. Sie besaßen zudem das Recht, die Beitrittsverträge abzulehnen und damit die Erweiterung zu verhindern. Von der ersten Strategie machten die EU-Mitglieder immer wieder erfolgreich Gebrauch. Somit schließt die grundsätzliche Entscheidung zur Erweiterung *nicht* aus, dass die Vergabe differenzierter Mitgliedschaftsrechte zur Erklärung der Osterweiterung herangezogen werden kann.

<sup>34</sup> Diese Argumentation widerspricht also weder Moravcsik und Vachudova noch Sedelmeier. Beide Arbeiten sollten herangezogen werden, um die Verhandlungsergebnisse zu erklären. Die Wahrscheinlichkeit einer Umverteilung hängt entscheidend von der Verhandlungsmacht der Akteure ab. Darüber hinaus können Akteure innerhalb der EU die Durchsetzungsmacht der Kandidaten verstärken (vgl. Sedelmeier 2002) und die Konditionen im Beitrittsvertrag beeinflussen. Meine Arbeit baut auf diesen Ansätzen auf, geht aber auch darüber hinaus, da ich nicht annehme, dass die Erweiterung an sich keine Erweiterungsverlierer schaffte, sondern dass die Verhandlungsergebnisse entscheidende Implikationen für die Erweiterungsentscheidung beinhalteten.

<sup>35</sup> Natürlich stellt dies nicht die einzige Option dar. Darüber hinaus wurde in den Erweiterungsrunden immer wieder innerhalb der EU umverteilt. So akzeptierte die deutsche Regierung einen Anstieg der deutschen Beiträge, der dazu diente, die *Integrated Mediterranean Programs* zu schaffen. Diese zusätzlichen Transfers kamen hauptsächlich Griechenland zugute, dessen Regierung die Zustimmung zur Aufnahme Spaniens und Portugals an diese zusätzlichen Hilfen gebunden hatte. Vgl. Stubb (1996) für weitere Alternativen.

## Schlussfolgerungen

Üblicherweise betrachtet die Literatur die EU-Erweiterung als einen dichotomen Prozess, in dem die EU beitriftswillige Staaten entweder aufnimmt oder ablehnt. Die Analyse der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die mittel- und osteuropäischen Staaten, die der EU im Mai 2004 beitraten, offenbart, dass diese Sichtweise zu kurz greift und zumindest teilweise Erklärungsdefizite bei der Osterweiterung hervorgerufen hat. Die Aufnahme der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten stellt kein Paradoxon dar, wenn man mögliche Alternativen zur Aufnahme und Ablehnung zulässt.

Die Arbeit hat am Beispiel der Liberalisierung der europäischen Arbeitsmärkte gezeigt, dass die Vergabe von differenzierten Mitgliedschaftsrechten eine mögliche Alternative zur Nichtaufnahme darstellt. EU-Mitglieder können den Nutzen, den sie aus der politischen und wirtschaftlichen Integration ziehen, durchaus untereinander aushandeln. Insbesondere die deutsche und die österreichische Regierung befürchteten, dass die Erweiterung zu einer massiven Einwanderung osteuropäischer ArbeitnehmerInnen mit möglichen negativen sozialen, ökonomischen und letztlich auch politischen Konsequenzen führen würde. Für beide Regierungen erschien es kaum denkbar, dass sie einem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten zustimmen, sollte es die EU ablehnen, geeignete Massnahmen zu treffen, um die erwarteten Schwierigkeiten zu vermeiden. Folglich hätte die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten sogar fehlschlagen können, wenn die EU-Altmitglieder und die Kandidaten eine Umverteilung der Erweiterungsgewinne nicht akzeptiert hätten. Eine solche Umverteilung konnten sich die EU-Mitglieder durch die Einschränkung der Freizügigkeitsrechte der Neumitglieder leisten. Ähnliche Prozesse lassen sich auch in anderen Politikfeldern erkennen.

Hierbei leistet die Studie einen bedeutsamen Beitrag zu den politikwissenschaftlichen Ansätzen der EU-Erweiterung. Die Analyse hat aufgezeigt, dass die im Erweiterungsprozess existierenden Alternativen zur bedingungslosen Aufnahme oder Nichtaufnahme den Erweiterungsprozess und die Ergebnisse ganz entscheidend prägen. Wenn Staaten die Verteilungskonflikte innerhalb der EU durch eine Umverteilung der Erweiterungsgewinne in den Aufnahmeverhandlungen lösen können, dann stehen Rational Choice Ansätze vor keinem Erklärungsproblem mehr. Es muss also nicht, wie z.B. bei Moravcsik und Vachudova, angenommen werden, dass die Erweiterung *a priori* für alle Mitglieder einen positiven Nutzen versprach. Darüber hinaus wäre das Instrument des rhetorischen Handelns überflüssig, da die Erweiterungsgegner durch die Verteilung differenzierter Mitgliedschaftsrechte der Aufnahme der Kandidaten nun zumindest nicht mehr negativ gegenüber stehen würden. Im Gegensatz zu Schimmelfennig muss also nicht auf zusätzliche Instrumente

zurückgegriffen werden, um die Erweiterung zu erklären, sondern diese (relativ sparsame) Erklärung ergibt sich innerhalb des rationalistischen Ansatzes.

Diese vorläufigen Schlussfolgerungen sollten in zukünftigen Arbeiten umfassender untersucht werden. Trotz der eingehenden Untersuchung der Verhandlungen um die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die eine rationalistische Erklärung der Osterweiterung insgesamt unterstützen würde, konnte der Artikel leider nur oberflächlich auf andere Konfliktfelder der EU-Osterweiterung, wie z.B. die Verteilung der strukturellen Beihilfen, eingehen. Aus diesem Grund erscheint es wünschenswert, in zukünftigen Arbeiten weitere Verhandlungsbereiche innerhalb des Erweiterungsprozesses zu analysieren, um die aus der Fallstudie abgeleiteten theoretischen Zusammenhänge genauer zu beleuchten.

Darüber hinaus hat diese Arbeit aufgezeigt, dass eine rein normative Bewertung der differenzierten Mitgliedschaft in einem kritischen Licht betrachtet werden sollte. Üblicherweise wird den EU-Mitgliedsstaaten unterstellt, dass sie die Verteilung eingeschränkter Mitgliedschaftsrechte dazu nutzen, um ihren eigenen Mitgliedschaftsnutzen zu maximieren, ohne auf die Belange der Neumitglieder einzugehen. Die Resultate weisen jedoch in eine andere Richtung. Innerhalb der EU gab es durchaus Gegner einer Freizügigkeitseinschränkung und diese lenkten erst ein, nachdem die deutsche und österreichische Regierung praktisch den Erfolg der Erweiterung daran knüpften. Dagegen lehnten die EU-Mitglieder ab, Beschränkungen für die Neumitglieder im Bereich der Strukturfondsweiterzuführen oder das Budget zu erhöhen, so wie es die spanische Regierung gefordert hatte. Dies lag hauptsächlich daran, dass Spaniens Drohung aufgrund der *Agenda 2000* und der schon bestehenden Einschränkungen für die Beitrittskandidaten in diesem Bereich nicht glaubwürdig ausfiel.

Die differenzierte Mitgliedschaft stellt somit letztlich ein Instrument da, mit dem die EU-Mitglieder und beitriftswillige Staaten die Erweiterung zum Vorteil aller erreichen können, ohne dabei auf ihren eigenen Vorteil verzichten zu müssen.

### Bibliographie

- Alesina, Alberto, Iganzi Angeloni and Frederico Etro (2001). "The Political Economy of International Unions", *NBER Working Paper* 8645.
- Anderson, Kim and Rodney Tyers (1993). "Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare", *CEPR Discussion Paper* no. 829.
- Aussenpolitischer Bericht (2001). *Aussenpolitischer Bericht der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten. Österreich*. Wien: Manz.
- Baldwin, Richard E (1994). *Towards an Integrated Europe*. London: CEPR
- Baldwin, Richard E. (1995). "The Eastern Enlargement of the European Union", *European Economic Review* 39(3-4): 474-481.
- 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* 12(24): 127-176.

- Becker, Ulrich (1999). *EU-Erweiterung und differenzierte Integration. Zu Beitrittsbedingten Übergangsregelungen am Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Beitrittsakte (2003) *Beitrittsakte. Liste nach Art 24 der Beitrittsakte: verschiedene Beitrittsländer*. Luxemburg: Amtsblatt der Europäischen Union.
- Boeri, Tito and Herbert Brücker (2001). "Eastern Enlargement and EU-labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities", *IZA Discussion Paper* No. 256
- Bornschiefer, Volker, Mark Herkenrath und Patrick Ziltener (2003). "Politische Klubs als Tauschgemeinschaft: Eine Untersuchung der Konvergenz der Mitglieder der Europäischen Union im Vergleich zu Nichtmitgliedern", in Thomas Plümper (Hrsg.). *Politische Integration*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Braun, Dietmar (2001). "Intergouvernementale Beziehungen und Fiskalpolitik in Bundesstaaten", *Politische Vierteljahresschrift* 42(4): 624-654.
- Brou, Daniel and Michele Ruta (2004). "A Positive Explanation of EU Enlargement", *EUI Working Paper* No. 30.
- Brücker, Herbert, Parvati Trübswetter und Christian Weise (2000). "EU Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten", *DIW Wochenbericht* 21.
- Bundesarbeiterkammer (1997). *Agenda 2000 – Grundsätzliche Bemerkungen der Bundesarbeiterkammer*.
- Courchene, Tom, Friedrich Schneider, Charles Goodhart, Alberto Mjocchi, Rémy Prud'homme, Stephen Smith, Bernd Spahn and Cliff Walsh (1993). *European Economy Stable Money - Sound Finances*. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Der Standard 1. Juni 2001. "EU-Erweiterung beschleunigen". EU-Ratsvorsitzender Göran Persson lobt die Beitrittskandidaten.
- Der Standard 15. März 2001. *Erfahrung mit Übergangsfristen. Luxemburgs Außenministerin diskutierte über EU-Erweiterung*.
- Der Standard 31. Mai 2001. *Übergangsfrist stößt bei Kandidaten auf Widerstand*.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2000). *Europa 2000 plus: DIHT Positionspapier zur Regierungskonferenz 2000 und zur Erweiterung der Europäischen Union*.  
URL: <http://www.diht.de>
- EUObserver.com 16. Mai 2001. *Sweden reacts critically to Spain over enlargement*.  
URL: <http://www.euobserver.com>.
- EUObserver.com 22. Mai 2001. *Top EU leaders reject enlargement subsidies link*.  
URL: <http://www.euob-server.com>.
- Europäische Kommission (1999). *Europe's Agenda 2000*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Community.
- Europäische Kommission (2001). *Information Note. The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Community.
- Europäische Kommission (2003). *Haushaltswademekum*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Community.
- Europäisches Parlament (1999). *Livre Blanc Sur L'Élargissement De L'Union Européenne. Volume II. Rapport Sur Les Positions Des États Membres Et Des États Candidats Sur L'élargissement De L'Union Européenne*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Community.



- European Report 3. Mai 2001. *ESC says poor regions should keep cohesion grants after enlargement*, Sektion 2589.
- European Report 12. Mai 2001. *EU Enlargement: EU Ministers face tough talks*, Sektion 2592.
- Eurostat (2003a). *50 years of figures on Europe - Data 1952-2001*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community.
- Eurostat (2003b). *Statistical Yearbook on Candidate Countries, Data 1997-2001*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community.
- Fierke, Michele and Antje Wiener (1999). "Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement", *European Public Policy* 6(5): 721-742.
- Financial Times 15. Mai 2001. *Spain blocks EU agreement on labour*: 11.
- Financial Times 27. Mai 2000. *Brussel stance irritates EU hopefuls enlargement negotiations. Additional information sought on immigration and border security*: 2.
- Fischer, Joschka (1998). "Interview" *Der Spiegel* 23. November 1998: *Wir wollen keine Solitanken*.  
URL: <http://www.spiegel.de>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung 4. April 2001. *Schröder verteidigt Übergangsfristen bei EU-Osterweiterung*: 2.
- Friis, Lyke and Anna Murphy (1999). "The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries", *Journal of Common Market Studies* 37(2): 211-232.
- Fröhlich, Stefan (1995). "Die Europäische Union: Überforderter Stabilitätsanker?", *Jahrbuch Internationaler Politik* 22: 145-161.
- Gabrisch, Hubert and Rüdiger Pohl (1999). *EU Enlargement and its Macroeconomic Effects in Eastern Europe*. Houndsmill: Macmillan Press.
- Gehring, Thomas (1995). "Regieren im Internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime", *Politische Vierteljahresschrift* 36(2): 197-219.
- Grabbe, Heather and Kirsty Hughes (1998). *Enlarging the EU Eastwards*. London: Pinter.
- Guardian Newspapers 30. Mai 2001. *The future of Europe: Seven leaders with seven visions: A guide to where they think we are going*: 12.
- Hagen, Jürgen von (1996). "The Political Economy of Eastern Enlargement of the EU", in: Lorand Ambrus-Lakatos and Mark E. Schaffer (eds.). *Coming to Terms with Accession*. London: CEPR, pp. 1-41.
- Heijdra, Ben J., Christian Keuschnigg and Wilhelm Kohler (2002). "Eastern Enlargement of the EU: Jobs, Investment and Welfare in Present Member Countries", *CESifo working paper* 718: 7.
- Herzog, Judith (2003). "Das Migrationspotenzial der EU-Osterweiterung und dessen Folgen für den deutschen Arbeitsmarkt", *WIP Occasional Papers* 21.
- Hinteregger, Gerald (1998). *Österreich und die Osterweiterung der Europäischen Union. Argumente und Fakten*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Holzinger, Katharina (2001). "Optimal Regulatory Units. A Concept of Regional Differentiation of Environmental Standards in the European Union", in Katharina Holzinger and Peter Knöpfel (eds.). *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry*. Basel: Helbling und Lichtenhahn, pp. 65-107.

- Hönekopp, Elmar (2000). *Überblick über die Ergebnisse bisher vorliegender Schätzungen zum Migrationspotential im Falle einer Arbeitskräftefreizügigkeit im Rahmen der Osterweiterung der EU*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Hönekopp, Elmar (2004). "Arbeitsmarktperspektiven in der erweiterten Europäischen Union", *Der Bürger im Staat* 54(1): 34-40.
- Hosli, Madeleine O. (1993). "Admission of European Free Trade Association States to the European Community: Effects on Voting Power in the European Community Council of Ministers", *International Organization* 47(4): 629-643.
- Independent on Sunday, 22. Februar 2004. *Focus: Land of hope?:* 13.
- Johnston, Ronald J. (1995). "The Conflict over Qualified Majority Voting in the European Union Council of Ministers: An Analysis of the UK Negotiating Stance Using Power Indices", *British Journal of Political Science* 25(2): 245-288.
- Kok, Wim (2001). "Interview", *Der Standard* 28. Juni 2001: *Die Slowakei stimmt für EU-Übergangsfristen. Dänemark und Niederlande gewähren volle Freizügigkeit*.
- Lejour, Arjan M., Ruud A. de Mooij and Richard Nahuis (2001). "EU Enlargement: Economic Implications for Countries and Industries", *CESifo working paper* 585.
- Lopian, Arthur (1993). *Übergangsrégime für Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden: Nomos.
- Mattli, Walter and Thomas Plümper (2002). "The Demand-Side Politics of EU Enlargement: Democracy and the Application for EU Membership", *Journal of European Public Policy* 9(4): 550-574.
- Mascher, Ulrike (2001). *Lohndumping, Schwarzarbeit, Tariftreue, EU-Osterweiterung. Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, anlässlich eines Podiumsgesprächs am 22. September 2001 in Marktredwitz*.
- Moravcsik, Andrew and Milada A. Vachudova (2003). "National Interests, State Power, and EU Enlargement", *East European Politics and Societies* 17(1): 42-57.
- Neue Zürcher Zeitung Folio 18. Dezember 2000. *Europäer werden dagegen sehr...*
- Organa, Malgorzata (2002). *Presentation of EU Member States' Positions on the Freedom of Movement of Polish Workers – Prevailing Opinions of Governments, Trade Unions and the Public. Special Emphasis on Germany and Austria*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Österreichische Regierung (2000a). *Information Note: The Free Movement of Persons in the Context of Enlargement. Additional Facts on the Austrian Situation Relating to the Commission's Information Note of 17th April 2000*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Österreichische Regierung (2000b). *Österreich Neu Regieren. FPÖ-ÖVP Regierungsprogramm*.
- Persson, Göran (10. März 1999). "Aus der Diskussion des schwedischen Premiers am Schwedischen Institut für Internationale Beziehungen/Zentraler Verteidigung und Gesellschaftlicher Vereinigung", in *Livre Blanc Sur L'Élargissement De L'Union Européenne. Volume II. Rapport Sur Les Positions Des États Membres Et Des États Candidats Sur L'élargissement De L'Union Européenne*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Rat von Brüssel (2001). 2346. *Tagung des Rates. Mitteilung an die Presse, 14./15. Mai 2001*.
- Rat von Göteborg (2001). 2347. *Tagung des Rates. Mitteilung an die Presse, 15./16. Juni 2001*.
- Rat von Kopenhagen (2002). *Tagung des Rates. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12./13. Dezember 2002*.

- Roland, Gerard and Thierry Verdier (2000). *Law Enforcement and Transition*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Ruta, Michele (2005). "Economic Theories of Political (Dis)Integration", *Journal of Economic Surveys* 19(1):1-21.
- Schimmelfennig, Frank (2001). "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization* 55(1): 47-80.
- Schimmelfennig, Frank (2003). *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schröder, Gerhard (2000). "Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Regionalkonferenz Oberpfalz, 18. Dezember 2000", *Bulletin der Bundesregierung* Nr. 90-1.
- Schröder, Gerhard (2001). *Verantwortung für Europa. SPD-Leitantrag zum SPD-Parteitag am 26.11.2001*.
- Sedelmeier, Ulrich (1998). *The European Union's Association Policy towards the Countries of Central and Eastern Europe: Collective Identity and Policy Paradigms in a Composite Policy*. PhD thesis, University of Sussex. April 1998.
- Sedelmeier, Ulrich (2002). "Sectoral Dynamics of EU Enlargement: Advocacy, Access and Alliances in a Composite Policy", *Journal of European Public Policy* 9(4): 627-649.
- Sinn, Hans-Werner, Gebhard Flaig, Martin Werding, Sonja Munz, Nicola Düll und Herbert Hofmann (2001). "EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte", *ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung* 2.
- Sjuron, Helene (2002). "Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy", *Journal of Common Market Studies* 40(3): 491-513.
- Spiesberger, Manfred (1998). "Übergangsregime zur Abfederung von Differenzen bei EG/EU-Beitritten", *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften* 27(4): 407-417.
- Stubb, Alexander C-G. (1996). "A Categorization of Differentiated Integration", *Journal of Common Market Studies* 34(2): 283-295.
- The Irish Times 3. Februar 2004. *Ireland, Britain to uphold workers' freedom of movement*: 10.
- The Irish Times 6. September 2002. *Minister denies claims about influx of migrants*: 8.
- The Times 2. Dezember 2003. *Poor nations will not drag us down*: 12.
- Torreblanca, José I. (2001). *The Reuniting of Europe: Promises, Negotiations and Compromises*. Aldershot: Ashgate.
- Walker, Martin (2001). "Enlargement of the European Union. How new EU Members Will Change the Shape of Europe", in Robert J. Guttman (ed.). *Europe in the New Century. Visions of an Emerging Superpower*. Boulder and London: Lynne and Rienner.
- Welfens, Paul J.J. (1995). "Die Europäische Union und die mitteleuropäischen Länder: Entwicklungen und wirtschaftspolitische Optionen", *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38: 22-31.
- Weise, Christian (2002). "How to Finance Eastern Enlargement of the EU", *DIW Discussion Papers* 287.
- Widgren, Mika (1994). "Voting Power in the EC Decision-Making and the Consequences of Two Different Enlargements", *European Economic Review* 38(6): 1153-1170.
- Wirtschaftsblatt 8. Juni 2001. *Persson will EU-Beitrittsverhandlungen beschleunigen*.
- Yarbrough, Beth and Robert Yarbrough (2001). *Cooperation and Governance in International Trade*. Princeton: Princeton University Press.

### **Differentiated membership and Eastern enlargement: The example of the free movement of workers**

This research paper analyses the impact of the allocation of differentiated membership rights – and in particular, restrictions on the free movement of workers – to EU applicant states on the process and outcomes of EU Eastern enlargement. The study illustrates that EU member states implemented transitional periods for the liberalisation of EU labour markets to redistribute enlargement gains in favour of those current EU member states which suffered utility losses from the freedom of movement after enlargement. This strategy, thus, served to avoid the break-down of accession talks. The inner European debates about the differentiation of membership rights and an overview of other common policy fields also supports the view that differentiated membership may be an important strategy to avoid the failure of enlargement.

### **Adhésion différenciée et élargissement à l'Est de l'Union: l'exemple de la libre circulation des travailleurs**

Cette étude examine comment le processus d'élargissement à l'Est de l'Union européenne est affecté par les modalités différenciées d'adhésion à l'Union, qui impliquent des droits à géométrie variable pour chacun des nouveaux états-membres. Il apparaît que les membres de l'UE imposent des délais pour la libéralisation des marchés du travail, afin de redistribuer les bénéfices attendus de l'élargissement au profit des états touchés négativement par la libéralisation (Allemagne, Autriche, Italie) et d'empêcher ainsi l'échec des négociations d'adhésion. Les discussions au sein de l'Union sur l'introduction d'une libre circulation limitée pour les nouveaux membres, ainsi qu'un survol des autres volets des négociations, tendent à démontrer que l'attribution de droits différenciés aux nouveaux membres constitue une alternative importante, en particulier par rapport à l'option d'une non-adhésion.

---

*Christina J. Schneider works at the Max Planck Institute of Economics. Her research interests are comparative and international political economy, international organizations and methodology. She has recently published in the British Journal of Political Science.*

*Address for correspondence: Christina J. Schneider, Entrepreneurship, Growth and Public Policy Group, Max Planck Institute of Economics, Kahlaische Straße 10, 07745 Jena; E-Mail: schneider@econ.mpg.de*