



Project no. CIT1-CT-2004-506392

NEWGOV

New Modes of Governance

Integrated Project
Priority 7 – Citizens and Governance in the Knowledge-based Society

Journal Article
Problems of Eastern Enlargement. Small Countries in the EU
reference number: 13/D02

Due date of deliverable: February 2006
Actual submission date: 22 February 2006

Start date of project: 1 September 2004

Duration: 48 months

Organisation name of lead contractor for this deliverable:
Max Planck Institute for the Study of Societies: Susanne K. Schmidt

Project co-funded by the European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006)		
Dissemination Level		
PU	Public	X
PP	Restricted to other programme participants (including the Commission Services)	
RE	Restricted to a group specified by the consortium (including the Commission Services)	
CO	Confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services)	

Summary: Problems of Eastern Enlargement. Small Countries in the EU

One characteristic of the recent enlargement round is that – with the exception of Poland – small countries have joined the Union. The necessary institutional changes have been widely discussed in the context of the Treaty revisions. This article takes Katzenstein's (1985) classic study as its starting point and asks whether small countries have – next to institutional – additional advantages. Differentiating between absolute and relative smallness, it becomes apparent that small states are often dependent upon the exploitation of regulatory niches, which are eroding through membership in international organizations. It is concluded that political-economic advantages of small countries have to be differentiated – smallness does not automatically lead to advantages as discussions, for instance of tax competition, seems to imply.

(The article is forthcoming in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, no. 1, 2006)

Zusammenfassung: Probleme der Osterweiterung. Kleine Länder in der EU¹

Kennzeichnend für die Osterweiterung ist, dass hierbei – mit Ausnahme Polens – kleine Staaten der EU beigetreten sind. Der dadurch notwendig gewordene institutionelle Ausgleich ist mit dem Vertrag von Nizza und dem Verfassungsvertrag breit erörtert worden. Über diese institutionellen Fragen hinaus wurde das veränderte Verhältnis von kleinen und großen Staaten in der EU bisher aber nicht thematisiert. Im Anschluss an die Studie von Katzenstein (1985) werden die Gründe, die in der polit-ökonomischen Literatur als Vorteile kleiner Länder gesehen werden, systematisiert, und es wird gefragt, ob über die institutionellen Vorteile hinaus noch weitere Vorteile für kleine Mitgliedstaaten erwartet werden können. Die Differenzierung in absolute und relative Kleinheit erlaubt zu zeigen, dass viele Vorteile, die in der Literatur für kleine Länder behauptet werden, von regulativen Nischen abhängen, die als Mitglied in der EU aufgegeben werden müssen. Zudem zeigt sich, dass mit dem Anwachsen der Zahl kleiner Staaten internationale Organisationen (OECD, EU) im Interesse großer Staaten vermehrt gegen regulative Nischen vorgehen. Die polit-ökonomischen Vorteile kleiner Länder, auch als Mitgliedstaaten in der EU, müssen differenziert betrachtet werden. Kleinheit führt nicht automatisch zu Vorteilen, auch wenn Diskussionen beispielsweise über den Steuerwettbewerb dies teilweise nahe zu legen scheinen.

(Erscheint in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Heft 1, 2006)

¹ Dieser Aufsatz entstand am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. Ich danke Michael Blumberger und Armin Schäfer für hilfreiche Kommentare, Roland Czada und Philipp Genschel für wichtige Informationen und Ines Läufer, Lena Riedel und Ansgar Schäfer für Forschungsassistenz. Es handelt sich um die überarbeitete Fassung meines Habilitationsvortrags an der FernUniversität Hagen am 10.01.05. Ich danke allen Teilnehmern, besonders Arthur Benz, für ihre Kommentare. Auf die Unterstützung durch das 6. Rahmenprogramm der Europäischen Union (Contract No CIT1-CT-2004-506392) wird dankbar verwiesen. Für weitere Informationen über das Integrated Project "New Modes of Governance" siehe die Projekt-Website www.eu-newgov.org.

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	4
2. EINE UNION DER KLEINEN MITGLIEDSTAATEN	5
3. INSTITUTIONELLE ANTWORTEN DER EU AUF DAS PROBLEM DER ÜBERMACHT KLEINER LÄNDER.....	6
4. DIE BESONDERHEIT KLEINER LÄNDER.....	8
5. FOLGEN DER INTEGRATION FÜR DIE NEUEN MITGLIEDSTAATEN	11
6. SCHLUSSBEMERKUNG: DIE FOLGEN DER OSTERWEITERUNG FÜR DIE EU	15
7. LITERATUR.....	17

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: EINWOHNER UND ÖKONOMISCHE GRÖÖE DER EU-ERWEITERUNGEN.....	5
TABELLE 2: PROPORTIONALER ANTEIL KLEINER LÄNDER (UNTER 12 MIO. EINWOHNER) AN DEN MITGLIEDSTAATEN	6

1. Einleitung

Kennzeichnend für die Osterweiterung ist, dass – mit Ausnahme Polens – kleine Staaten der EU beigetreten sind. Damit wurde das bereits durch die früheren Beitrittsrunden veränderte Verhältnis zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten so gestört, dass ein neuer institutioneller Ausgleich nötig wurde. Das veränderte Verhältnis von kleinen und großen Ländern ist bisher vor allem in der Reform der Institutionen der EU beachtet worden.

Interessant ist die Zunahme von kleinen Ländern in der EU aber noch in anderer Hinsicht. So hat die Aufmerksamkeit für kleine Länder in der Politikwissenschaft insgesamt zugenommen. Dahinter stehen zwei Entwicklungen: Zum einen wächst weltweit die Zahl kleiner Länder seit der Dekolonisation und der Auflösung des Ostblocks. Dies lässt sich an der Mitgliedschaft in der UNO ablesen: Waren es 1973 noch 135 Staaten, lag die Zahl 1988 schon bei 159 und mittlerweile gibt es 191 Mitgliedsstaaten. Das Völkerrecht bietet auch kleinsten Staaten Schutz vor äußerer Einmischung und neutralisiert so das bestehende Machtgefälle, weshalb auch extrem unterschiedliche Staaten friedlich koexistieren können. Großmächte tolerieren diese Selbstständigkeit nicht nur, sie unterstützen sie auch aktiv, wie das Beispiel Kuwaits oder des Kosovos zeigt (Geser 2001: 94). Wie Streeck betont, scheint es für Neugründungen von Staaten keine Mindestgröße zu geben. Dies sehe man an Estland, Lettland und Litauen, die trotz einer insgesamt geringeren Einwohnerzahl als Niedersachsen nie an einen gemeinsamen Nationalstaat gedacht hätten (Streeck 2004: 4).

Zum anderen lässt die wirtschaftliche Globalisierung fast alle Länder zu kleinen Ländern werden. Mit der Globalisierung „löst sich (...) die wirtschaftliche Arbeitsteilung aus ihrer Einbindung in parallele nationalstaatliche Koordinierungsregime und entwickelt sich tendenziell zu einer weltweiten Arbeitsteilung weiter, deren funktionale Untereinheiten sich in unterschiedlichen nationalstaatlich organisierten Territorien konzentrieren“ (Streeck 2004: 6). Mit der Globalisierung werden auch große Länder „in wachsendem Maße mit Umweltbedingungen, Problemsituationen und Handlungszwängen konfrontiert [...], die früher ausschließlich für sehr kleine Staaten charakteristisch waren“ (Geser 2001: 98).

Dabei sieht die polit-ökonomische Literatur für kleinere Länder aufgrund ihrer größeren Flexibilität besondere Vorteile auf dem Weltmarkt. Die mit der Größe eines Landes einhergehende größere Heterogenität, so wird häufig argumentiert, erschwere es, Institutionen und Politiken auf besondere Sektoranforderungen genau anzupassen. „Größe und interne Vielfalt, früher Garanten äußerer Souveränität, scheinen heute vor allem zur Folge zu haben, dass sie Regierungen daran hindern, nationale Regelsysteme und politische Interventionen auf die besonderen Bedürfnisse von Kernsektoren abzustellen, die einem weltweiten Innovations- und Substitutionswettbewerb standhalten müssen und können“ (Streeck 2004: 11).

Im Prozess der Globalisierung, der durch den veränderten Bezugspunkt fast alle Länder „klein“ werden lässt, werden also für kleine Länder erhebliche Vorteile gesehen. Da ihre Souveränität immer schon prekär war, so das Argument, haben sie bereits Erfahrung mit einer Situation, mit der die größeren Länder erst seit kurzem konfrontiert sind. Sie sind deshalb besser vorbereitet und können zudem aufgrund ihrer Kleinheit flexibler reagieren. Damit ist nicht nur fraglich, was es für die EU institutionell bedeutet, wenn so viele kleine Länder Mitglied sind, sondern ob sich hieraus auch ökonomische Veränderungen ergeben.

Im Folgenden werde ich zunächst das gewachsene Ungleichgewicht zwischen kleinen und großen Ländern in der EU darstellen und die institutionellen Antworten der EU auf die „tyranny of the tiny“, wie es der Economist (Economist Intelligence Unit 2003: 21) ausdrückt, kurz zusammenfassen. Um der Frage der Besonderheit kleiner Länder weiter nachzugehen, versuche ich, die in der Literatur genannten Vorteile kleiner Länder zu systematisieren. Ich

argumentiere, dass – außerhalb der institutionellen Fragen – gerade im Kontext der EU die ökonomischen Vorteile der kleinen Länder differenziert betrachtet werden müssen. Kleine Länder mögen gegenüber großen einige Vorteile haben, das ist aber nicht immer und automatisch der Fall. Es kommt also auf eine differenziertere Sichtweise der kleinen Länder – und der ihnen aus ihrer Kleinheit resultierenden Vorteile – an. Zudem gibt es Anzeichen, dass einigen von ihnen zunehmend Nachteile entstehen.

2. Eine Union der kleinen Mitgliedstaaten

Mit der Osterweiterung wuchs die Bevölkerung der EU um etwa 20 % und ihre geografische Ausdehnung um 25 %; das Bruttosozialprodukt hat jedoch um weniger als 5 % zugenommen oder um das Äquivalent der Größe der niederländischen Volkswirtschaft (Economist Intelligence Unit 2003: 8). Vergleicht man die Osterweiterung mit früheren Runden wird offenbar, dass der relative Zuwachs der Bevölkerung deutlich kleiner als beim Beitritt von Dänemark, Großbritannien und Irland 1973 ist und nur 2,8 % größer als bei der Süderweiterung um Spanien und Portugal 1986. Allerdings ist die Erweiterung um 29,5 Mio. Bulgaren und Rumänen bereits avisiert. Dagegen ist die wirtschaftliche Zunahme geringer als bei den vorherigen Erweiterungen, mit Ausnahme der um Griechenland 1981. Deutlich ist vor allem, wie sehr das Wohlstandsgefälle in der erweiterten Union zugenommen hat (Kvist 2004: 305).

Was sind nun kleine Länder? Es gibt eine umfangreiche Literatur, die sich mit der Frage der Kategorisierung beschäftigt. Dabei dienen Bevölkerungsgröße, Landesgröße und Bruttoinlandsprodukt als Maßstab (Crowards 2002). Jedwede Grenzziehung steht vor dem Problem, arbiträr zu sein, da die Variablen relativ unabhängig voneinander variieren und es sich um ein Kontinuum ohne zwingenden Bruchpunkt handelt (Geser 2001: 89). Im Folgenden soll deshalb vor allem die Einwohnerzahl als Kriterium herangezogen werden, da die Größe der Bevölkerung auch ein gutes Anzeichen für die Größe des Marktes liefert (Armstrong/Read 1998: 566). Dagegen ist die Fläche aufgrund der ungleichmäßigen Verteilung der Rohstoffe weniger aussagekräftig und geht auch in ihrer Bedeutung mit zunehmender ökonomischer Entwicklung zurück (Rothschild 1993: 79 f.).

Tabelle 1: Einwohner und ökonomische Größe der EU-Erweiterungen

Jahr		Beitretende Länder	Bevölkerung		Reichtum	
			Absolut (Tausend)	Relativ (% der EU)	BIP (% der EU)	BIP pro Kopf (% der EU)
1973	EG 9	Dänemark, Irland und UK	64.227,8	30,8	21,5	69,8
1981	EG 10	Griechenland	9.700,8	3,5	1,7	47,8
1986	EG 12	Spanien und Portugal	48.498,9	16,7	12,3	73,4
1995	EU 15	Österreich, Finnland und Schweden	29.339,3	8,4	6,8	81,4
2004	EU 25	Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern	74.100,0	19,5	4,8	24,7

(Kvist 2004: 305)

Zieht man die Grenze bei 10 bis 15 Mio. Einwohnern, wie es oft geschieht, so sind weltweit schon 50-70 % aller Länder klein und man sucht nach Besonderheiten einer Mehrzahl von Ländern. Nimmt man die Perspektive der kleinen, offenen Ökonomien von Peter Katzenstein

ein, – die Niederlande, ein für diese Untersuchung von 1985 wichtiges Land, haben 16,2 Mio. Einwohner – benötigt man eine solch großzügige Definition. Die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen setzen die Grenze bei 1 Mio., das Commonwealth zieht sie bei 1,5 Mio. (Armstrong/Read 2002: 33).

In der EU gelten Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, Spanien und jetzt auch Polen als große Länder. Auch die Niederlande müssen aufgrund ihrer Bevölkerungszahl als siebtes Land hinzugerechnet werden. Seit der Erweiterung gibt es sechs Mitgliedstaaten mit einer Bevölkerung unter 2,5 Mio. (Malta, Luxemburg, Zypern, Estland, Slowenien, Lettland) und weitere fünf mit unter 5,5 Mio. (Dänemark, Finnland, Litauen, Irland, Slowakei).

Die folgende Tabelle gibt den wachsenden Anteil der kleinen Länder mit einem relativ großzügigen Bruchpunkt bei 12 Millionen an, was es erlaubt, noch Griechenland mit 10,6 Mio. einzubeziehen.

**Tabelle 2: Proportionaler Anteil kleiner Länder
(unter 12 Mio. Einwohner) an den Mitgliedstaaten**

Jahr	Proport. Anteil	Länder
1957	2 von 6 (33 %)	+ L, B
1973	4 von 9 (44 %)	+ IR, DK
1986	6 von 12 (50 %)	+ GR, P
1995	9 von 15 (60 %)	+ A, FL, S
2004	18 von 25 (72 %)	+ CY, CZ, EE, HU, LT, LV, MT, SI, SK

(angelehnt an Archer/Nugent 2002: 5)

Für diesen Kontext ist es nicht nötig, sich festzulegen, wo die Grenze sinnvollerweise gezogen werden soll. Es reicht vielmehr aus, das wachsende Ungleichgewicht zwischen großen und kleinen Ländern zu konstatieren, da sich hieraus sowohl die Notwendigkeit institutioneller Reformen ergibt als auch die Frage nach wirtschaftlichen Veränderungen für die Union.

3. Institutionelle Antworten der EU auf das Problem der Übermacht kleiner Länder

Das Problem der EU mit den kleinen Ländern rührt aus dem Widerspruch zweier grundsätzlicher Prinzipien: dem völkerrechtlichen Prinzip der Staatengleichheit „one nation, one vote“, das jedem Staat als eigenständigem Rechtssubjekt die Beteiligung sichert, und dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit der repräsentierten Bürger, „one man, one vote“, das auf die Berücksichtigung der Bevölkerungsgröße zielt (Geser 2001: 95; Gstöhl 2001: 101, 120 f.).

Bereits die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951 brach – außergewöhnlich für eine internationale Organisation – mit dem Grundsatz der Staatengleichheit insoweit, als den Mitgliedstaaten unterschiedliche Gewichte für die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zugeordnet wurden (Magnette/Nicolaidis 2003: 4). Auch waren die fünf großen Mitgliedstaaten bis zur Osterweiterung mit je zwei Kommissaren in der Europäischen Kommission stärker vertreten. Dagegen entsendet jeder Mitgliedstaat – auch nach der Erweiterung – einen Richter an den Europäischen Gerichtshof. Und seit Beginn der Integration besteht unverändert das Prinzip der alle sechs Monate rotierenden Präsidentschaft über den Ministerrat.

Es gibt also eine klare Überordnung des föderalen Grundsatzes der Staatenrepräsentation gegenüber dem Prinzip der Stimmgleichheit in der EU. Dem großen Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten wird auch mit der gewichteten Abstimmung bei qualifizierten Mehrheiten nur in Ansätzen Rechnung getragen. So standen den 10 deutschen Stimmen drei für Irland und zwei für Luxemburg gegenüber, obwohl Deutschland 20 Mal mehr Bevölkerung als Irland und fast 200 Mal die Bevölkerung von Luxemburg hat. Bei einstimmigen Entscheidungen im Ministerrat kommt darüber hinaus den 440.000 Luxemburgern oder den 400.000 Maltesern dieselbe Bedeutung zu wie 80 Millionen Deutschen (Economist Intelligence Unit 2003: 21).

Mit den verschiedenen Erweiterungen ist der ursprüngliche Ausgleich zwischen großen und kleinen Ländern zunehmend verloren gegangen. In der EU der 25 repräsentieren die sechs größten Mitgliedstaaten (D, F, UK, I, E, PL) 74 % der Bevölkerung, acht mittlere Länder – um auch eine solche Kategorie einzuführen – (NL, GR, B, P, H, CZ, S, A) mit einer Bevölkerung zwischen 8 und 16 Mio. repräsentieren 19 % der Bevölkerung und die elf kleinen Mitgliedstaaten (DK, SK, FL, IR, LT, LA, SI, EE, CY, L, MT) kommen nur auf 7 % (Magnetite/Nicolaidis 2003: 24). Die durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss mindestens repräsentierte Bevölkerung sank von 68 % mit sechs Mitgliedstaaten auf 58 % mit 15 Mitgliedstaaten und hochgerechneten 50 % in einer Union der 27 (Magnetite/Nicolaidis 2003: 8 f.). Angesichts dessen versuchten die Mitgliedstaaten im Vertrag von Nizza einen neuen Ausgleich mit einer stärkeren Gewichtung zu finden. Mit 29 Stimmen haben die vier großen Mitgliedstaaten jetzt fast zehnmal so viele Stimmen wie Malta mit drei Stimmen, während das Verhältnis zuvor 10 zu 2 (Luxemburg) betrug. Für die Überkompensation im Ministerrat verzichteten die großen Mitgliedstaaten auf ihre Überrepräsentation in der Kommission und haben nun wie auch die kleinen Mitgliedstaaten lediglich einen Kommissar.²

Zusätzlich zu den veränderten Stimmengewichten führte der Vertrag von Nizza die dreifache Mehrheit ein. Zu der Mehrheit der Mitgliedstaaten und der qualifizierten Mehrheit von 72,27 % der gewichteten Stimmen tritt bei gesondertem Antrag eines Mitgliedstaates die Mehrheit von 62 % der Bevölkerung. Im Verfassungsvertrag ist dagegen die doppelte Mehrheit von 55 % der Staaten und 65 % der EU-Bevölkerung vorgesehen, sodass die komplizierte Stimmengewichtung entfällt.

Gegenüber dem Verfassungsentwurf wurden die Schwellen um jeweils 5 % erhöht. Damit bleibt das Konsenserfordernis auch bei Mehrheitsentscheidungen hoch. Will eine Gruppe von Mitgliedstaaten angesichts von Entscheidungsblockaden eine flexible Integration, benötigt man mindestens 8 Verbündete bzw. ein Drittel aller Mitglieder nach der Verfassung. Zudem wird diese Option nicht gefördert, sondern es soll sich um das letzte Mittel handeln.

Der Konvent nahm sich darüber hinaus einer bis dahin noch nicht reformierten Institution an, der Ratspräsidentschaft der EU, die bisher von den Staaten gleichberechtigt wahrgenommen wird. Die Forderung einiger großer Länder nach einer permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rats führte zu einer klaren Frontstellung zwischen großen und kleinen Ländern (Magnetite/Nicolaidis 2003). Die Einigung sieht jetzt zum einen das Amt eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates für zweieinhalb Jahre vor. Zum anderen teilen sich die Mitgliedstaaten nach einem Rotationsprinzip den Vorsitz der anderen Ministerräte in einer Grup-

² Das vom Konvent vorgeschlagene System von Kommissaren mit und Kommissaren ohne Stimmrecht wurde nicht in den Verfassungsvertrag übernommen. Ähnlich wie im Vertrag von Nizza vorgesehen, wird zunächst das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedstaat“ beibehalten. Von 2014 an soll die Kommission nur aus Vertretern von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten bestehen, allerdings kann der Rat den einstimmigen Beschluss fassen, die Zahl der Kommissare zu ändern.

penpräsidentschaft von drei Mitgliedstaaten für 18 Monate. Nur der Rat für „Auswärtige Angelegenheiten“ soll unter dem Vorsitz des neuen Außenministers der EU tagen.

Wie sich die Stimmengewichte der Mitgliedstaaten auswirken werden, hängt letztlich von den inhaltlichen Positionen der neuen Mitgliedstaaten ab. Es kann sein, dass die osteuropäischen Mitgliedstaaten aufgrund ihres kürzlichen radikalen Systemwandels überdurchschnittlich liberale Politikinhalt verfolgen. Angesichts der Notwendigkeit, den gesamten *Acquis communautaire* – also den gemeinschaftlichen Rechtsbestand – übernehmen zu müssen, kann man zudem davon ausgehen, dass zusätzliche Regulierungsbemühungen abgewehrt werden. Alleine haben die neuen Mitgliedstaaten keine Sperrminorität, sondern benötigen die Unterstützung von Teilen der EU-15, die noch eine Gestaltungsmehrheit hat. Differenzen zwischen armen und reichen Mitgliedstaaten werden zunehmen. So ist es denkbar, dass die neuen Mitgliedstaaten ihr Veto bei einstimmigen Entscheidungen – wie der Verabschiedung des Budgets, oder der anstehenden nächsten Erweiterungsrunden – einlegen, um stärker in den Genuss distributiver Politik zu kommen. Zypern hat bereits angekündigt, sich gegen den Beitritt der Türkei wehren zu wollen, und Slowenien drohte kürzlich aufgrund einer Auseinandersetzung an der Grenze seinen Widerstand gegen den Beitritt Kroatiens an.

Fragt man, was man über die institutionellen Änderungen und den neuen Ausgleich zwischen großen und kleinen Ländern hinaus über die erweiterte Union sagen kann, muss man zunächst die Besonderheiten kleiner Länder analysieren.

4. Die Besonderheit kleiner Länder

Kleine Länder würden in der Politikwissenschaft nicht mit besonderem Interesse bedacht, wenn die Empirie lediglich ihre im Vergleich zu großen Ländern besondere Schwäche bestätigte. Zwischen der Stärke bzw. Schwäche eines Landes und seiner Größe gibt es aber keinen direkten proportionalen Zusammenhang. Kleine Länder scheinen sowohl politisch als auch ökonomisch oftmals die Erwartungen zu übertreffen, die aus ihrer vermeintlichen Schwäche resultieren. So weiß nicht nur die polit-ökonomische Literatur, sondern wissen auch die Internationalen Beziehungen von besonderen Vorteilen kleiner Länder zu berichten (Lindell/Persson 1986).

Warum sind kleine Länder verglichen mit großen Ländern in einer besonderen Lage? Um diese Frage zu klären, ist es wenig sinnvoll, nur auf die objektive Kleinheit zu schauen. Kleinheit ist auch ein *relationales Konzept* (Geser 2001: 90). Relational sind kleine Staaten in den Internationalen Beziehungen schwache Staaten, die sich nicht selbst gegenüber äußeren Ereignissen und Angriffen schützen können. Entsprechend, so Keohane (1969), gibt es im nuklearen Zeitalter fast nur kleine Staaten. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der zunehmenden alleinigen Orientierung an den USA hat sich diese relationale Kleinheit noch verbreitet. Gleiches gilt für die Globalisierung der Wirtschaft.

Der relationale Kleinheitsbegriff wird darüber hinaus auch der Tatsache gerecht, dass derselbe Staat je nach Bezugspunkt verschiedene Rollen zu spielen vermag. Man denke nur an Österreich zum einen in seinen Beziehungen zu Deutschland und Italien und zum anderen zu Slowenien und zur Slowakei (Geser 2001: 93).

Schließlich wird Kleinheit auch durch die subjektive Selbst- und Außenwahrnehmung zugesprochen. Gegenüber dem relationalen ist dieser attributive Kleinheitsbegriff der Selbst- und Fremdwahrnehmung methodisch schwerer zu fassen (Geser 2001: 90, 96). Doch diese Dimension soll im Weiteren nicht verfolgt werden. Stattdessen sollen zunächst die Implikationen der absoluten Größe und danach die der relativen Größe thematisiert werden.

Bei den Auswirkungen der absoluten Größe geht es vor allem um die *Größenvorteile* der Großen – und um die *Spezialisierungsvorteile* der Kleinen. Es gibt darüber hinaus aber auch besondere Regulierungsnotwendigkeiten kleiner Länder.

Fehlende Größenvorteile machen sich zunächst ökonomisch bemerkbar. Kleinen Ländern fehlt die ausreichende Größe, um Skalenökonomien erzielen zu können. Sie haben deshalb keine komplette Volkswirtschaft im Kleinen. Kleine Länder müssen sich ökonomisch spezialisieren und sind überproportional vom Weltmarkt abhängig. Ohne die Möglichkeit wirtschaftlicher Autarkie sind sie stark importabhängig. Die Finanzierung dieser Importe macht sie wiederum exportabhängig. Dies lässt sich am Offenheitsgrad von Volkswirtschaften ablesen, der die Summe der Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent setzt. Im Jahr 2003 hatten die neuen Mitgliedstaaten einen Offenheitsgrad von 125 %. Polen wies mit 73 % einen Offenheitsgrad auf, der etwa dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten im Euro-Raum entspricht (75 %).³ Da kleine Staaten eine sehr spezialisierte, wenig diversifizierte Struktur ihres Outputs und ihrer Exporte haben, sind ihre Ökonomien deutlich anfälliger für exogene Schocks. Sie exportieren wenige Produkte in wenige Staaten, woraus ihre größere Vulnerabilität entsteht (Armstrong/Read 1998: 568; 2002: 33).

Eine kleine Volkswirtschaft impliziert Besonderheiten der Marktwirtschaft, die spezielle regulative Antworten, beispielsweise bezogen auf das Wettbewerbsrecht, erfordern können. So führt die geringe Anzahl von Anbietern, die noch dazu international wettbewerbsfähig sein müssen, in Kleinstaaten zu Problemen mit Monopolen. Aufgrund hoher Transportkosten und geringer Nachfragemacht kann es sinnvoll sein, Einkäufe zu bündeln. Auch die große Instabilität, die resultiert, wenn große Unternehmen in einen kleinen Markt ein- oder austreten, kann eine zusätzliche Kontrolle erfordern (Briguglio/Buttigieg 2003: 9 f., 13 f.).

Ähnlich gibt es eine größere politische bzw. sicherheitspolitische Abhängigkeit kleiner Länder. Sie sind für ihre Verteidigung auf Allianzen mit Großmächten angewiesen; alleine können sie in der Weltpolitik wenig bewirken. Deshalb ist für sie die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen besonders wichtig (Archer/Nugent 2002: 6 f.).

Geringe Größe ist aber nicht nur von Nachteil. Kleine Länder können von *Spezialisierungs- und Nischenvorteilen* profitieren. So hat sich die Schwäche der Abhängigkeit vom Weltmarkt als eine Stärke der kleinen Länder erwiesen. Sie haben sich als äußerst flexibel gegenüber den wechselnden Anforderungen des Weltmarkts gezeigt (vgl. Katzenstein 1985). Kleine Länder, so Katzenstein, sind offener für den Welthandel und zeichnen sich durch eine stärkere nationale Kompensation durch Sozialpolitik und eine flexiblere Anpassungsfähigkeit aus. Ermöglicht wird dies durch die Ideologie der Sozialpartnerschaft, die Zentralisierung der Politik sowie vielfältige Möglichkeiten der informellen Politikkoordination (Katzenstein 2003: 12). „Small states have more to gain from globalization because they are less likely to be economically self-sufficient and, hence, less likely to prosper in a context of closed borders. At the same time, they are better placed to deal with the political repercussions of globalization. Their high degree of internal homogeneity makes it easier for them to devise a collective response to globalization that leaves no powerful domestic group aggrieved” (Genschel 2004a: 630).

Ihre kleine Größe und die Familiarität ihrer Eliten erlauben ihnen besondere *Flexibilitätsvorteile*. Dies erleichtert die Anpassung an geänderte Umweltbedingungen. Kleine Länder, so

³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: "Jahresgutachten 2004/05. Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland". Wiesbaden, 2004, S. 105.

kann man in Anlehnung an das Argument von Olson (1971) zu Interessengruppen vorbringen, haben Mobilisierungsvorteile und sie profitieren von Lernvorteilen (Katzenstein 2003: 15 f.). Ihre größere interne Homogenität und die kleine Zahl ihrer Eliten ermöglichen ihnen Koordinationsvorteile.

Politisch erlaubt größere Homogenität und Spezialisierung die Setzung klarerer Prioritäten in multilateralen Verhandlungen (Katzenstein 2003: 24; Keohane 1971). Während große Länder fast immer inflexibel sind, vertreten kleine Länder in vielen Fragen keine besonderen Interessen und können sich deshalb flexibel zeigen (Thorhallsson 2000; Baillie 1998: 203 f.). Aus dieser Flexibilität können kleine Staaten Verhandlungsvorteile ziehen, da sie einfacher Zugeständnisse in für sie bedeutungsarmen Fragen machen und hierfür Kompensationen in für sie besonders relevanten Fragen fordern können. Für größere Länder, wie Deutschland, Frankreich oder Großbritannien, mit deren Größe ein anderes Souveränitätsverständnis einhergeht, bedeutet, die „Einbringung in supranationale Strukturen eine schärfere Diskontinuität als für die kleineren Staaten, die schon immer ein bescheideneres Selbstverständnis von ihrer Autonomie besessen haben“ (Geser 2001: 93 f.). Kleinstaaten profitieren vom Prinzip der Staatengleichheit in internationalen Organisationen, wie bereits für die EU dargelegt wurde (Geser 2001: 94).

Aus ihrer absoluten Kleinheit ergeben sich also ökonomische und politische Spezialisierungs- und Koordinationsvorteile, Lern- und Verhandlungsvorteile sowie relative Vorteile der Partizipation in internationalen Organisationen. Es gibt aber auch spezifische regulative Erfordernisse aufgrund der geringen Größe.

Weitere Vorteile ergeben sich aus ihrer *relativen Kleinheit*: Kleine Länder profitieren überproportional von Handelsvereinbarungen mit großen Ländern. So sind im bilateralen Vergleich die Vorteile des gegenseitigen Marktzugangs für den kleineren Partner jeweils größer – er bietet relativ wenig und bekommt relativ viel (Väyrynen 1996: 113). In Verhandlungen können Kleinstaaten von ihrer Kleinheit profitieren, weil Zugeständnisse ihnen gegenüber relativ wenig kosten (Nugent 2003: 8; Baillie 1998: 202). Hier scheint es aber Unterschiede zwischen bi- und multilateralen Verhandlungen zu geben. Während sich bei bilateralen Vereinbarungen die geringen Kosten positiv auswirken, ist es multilateral schwierig, vom „level playing field“ abzuweichen und Kleinstaaten Privilegien einzuräumen, da Vorteile nur schwer begrenzt werden können und ihre Implikationen für die Großen kaum abzusehen sind.

Kleine Länder können Nischenstrategien verfolgen, die großen verbaut sind. Kleine Staaten können leichter handeln, „weil sie meist von einer Situation ‚einfacher Kontingenz‘ ausgehen können, das heißt von der Annahme, dass die erzielten Wirkungen allein von ihrem eigenen Handeln und nicht von allfälligen Reaktionen anderer Staaten beeinflusst werden“ (Geser 2001: 97). Kleine Staaten sind Preisnehmer und können ihre Handelsbedingungen nicht selbst beeinflussen (Armstrong/Read 1998: 565). Deshalb können sie ihre Handelsbilanz durch den gesteigerten Export bestimmter Produkte verbessern, da die Weltmarktpreise aufgrund dieses Mehrangebots nicht spürbar sinken werden. Sie können auch einheimische Wirtschaftszweige durch protektionistische Importhemmnisse wirksam schützen, weil hierauf von den betroffenen Exportländern – angesichts des geringen Marktanteils – in der Regel nicht mit Vergeltungsmaßnahmen geantwortet wird (Geser 2001: 97).

Vergleichbar können kleine Länder durch vorteilhafte Steuerpolitik profitieren. Senken sie ihre Unternehmenssteuern, ziehen sie dadurch mehr Steuern an und verbreitern ihre Steuerbasis. Trotz Senkung des Steuersatzes kann es deshalb zu Gewinnen kommen. Zudem setzen sie aufgrund ihrer Größe nicht automatisch international eine Abwärtsspirale in Gang (Dehejia/Genschel 1999).

Auch ist es für kleine Länder möglich, sich auf Lohnzurückhaltung gegenüber der Lohnstruktur großer Länder zu einigen, um so ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken (Kindley 1997: 11f.). Dies ist ein weiterer Vorteil ihrer Preisnehmerschaft. Aufgrund der Flexibilitätsnachteile großer Länder können diese zumindest nicht kurzfristig mitziehen. Der Lohnpolitik kommt gewachsene Bedeutung zu, da die Instrumente der Geldpolitik durch die gemeinsame Währungs politik nicht mehr zur Verfügung stehen. Allerdings erodieren auch die für die Lohnpolitik notwendigen Institutionen (Kindley 1997: 12).

Die Vorteile von kleinen Ländern können folgendermaßen zusammengefasst werden: Die Nachteile ihrer geringen Größe lassen sich durch den Welthandel kompensieren. Dabei kommen ihnen gegenüber größeren Ländern, die mit der Globalisierung ähnlich auf den Welthandel angewiesen sind, ihre Koordinations- und Flexibilitätsvorteile entgegen. Von bilateralen Verhandlungen mit großen Ländern profitieren sie disproportional und in multilateralen Verhandlungen können sie ihr relativ größeres institutionelles Gewicht geltend machen. Als Preisnehmer handeln kleine Länder unter „einfacher Kontingenz“ beim bevorzugten Export, bei Importbeschränkungen, sowie in ihrer Steuer- und Lohnpolitik.

5. Folgen der Integration für die neuen Mitgliedstaaten

Fragt man, welche Folgen die Erweiterung um so viele vorwiegend kleine Mitgliedstaaten über die institutionellen Fragen hinaus hat, ist es sinnvoll, mit den Veränderungen für die neuen Mitgliedstaaten selbst zu beginnen. Abschließend sollen dann die Folgen für die EU und die alten Mitgliedstaaten thematisiert werden.

Absolut bleiben die neuen Mitgliedstaaten klein. Sie behalten ihre Spezialisierungs- und Koordinierungsvorteile und sind flexibler als große Länder. Aber nicht alle Vorteile ihrer Kleinheit, insbesondere ihrer relationalen Kleinheit, bleiben als Mitglied in der EU bestehen. Aufgrund ihrer stärkeren Spezialisierung und Weltmarktabhängigkeit profitieren kleine Staaten übermäßig von ökonomischer Integration. Allerdings erhalten sie durch den Beitritt nicht unbedingt einen besseren Marktzugang zu größeren Ländern, als sie dies nur aufgrund bilateraler Vereinbarungen hätten. Wegen ihrer Handelsabhängigkeit befinden sich kleine Staaten in der Regel im Umfeld eines geringen Protektionismus. Das verringert die positiven Wirkungen eines Beitritts zur EU (Armstrong/Read 2002: 35 f.).

Tatsächlich kann die Integration mit größeren – mehr protektionistischen – Ländern für kleine Staaten zu einer Situation führen, in der die Handelsoffenheit abnimmt. (Armstrong/Read 2002: 36 f.). Ebenso werden durch die Multilateralisierung die Vorteile bilateraler Handelsabkommen mit größeren Nachbarn für kleine Länder eingeebnet (Armstrong/Read 2002: 40). Bestimmte *regulative Nischen* können als Mitgliedstaat in der EU nicht mehr besetzt werden. Es gilt der *Acquis communautaire* – also der gemeinschaftliche Rechtsbestand – und anders als manche teilautonome Gebiete der alten Mitgliedstaaten haben die neuen Mitgliedstaaten hier keine dauerhaften Ausnahmen erwirken können. Bestimmte Vorteile der „einfachen Kontingenz“ des Handelns entfallen. So wären subventionierte Exporte genehmigungspflichtige Beihilfen und der Markt kann gegen Importe nicht mehr abgeschottet werden. Mit der Integration verzichten kleine Länder auf regulative Autonomie. Damit entfallen Nischenstrategien wie besondere Fiskalregime für Offshore-Dienstleistungsaktivitäten für Banken und Versicherungen, von denen kleine Länder oft abhängen. Auch das „level playing field“ des GATT/WTO führt für kleine Länder zur Erosion von Nischenstrategien und lässt ihre Verletzbarkeit wachsen (Armstrong/Read 2002: 40). Besonders deutlich wird die Abnahme von Nischen durch multilaterale Regime an den Bemühungen der OECD/EU gegen unfaire Steu-

erpraktiken. Ebenso zeigt die Mitte 2005 in Kraft tretende Richtlinie zur Zinsbesteuerung das Bemühen, Schlupflöcher zu stopfen.

Mögliche negative Folgen des Beitritts lassen sich auch aus der Abwesenheit anderer Klein- und Kleinststaaten in der EU schließen. Luxemburg ist hier die Ausnahme. Island und Liechtenstein sind – wie zuvor Malta – nur in der EFTA. San Marino und Andorra sind wie die Schweiz keine Mitglieder (Armstrong/Read 2002: 42). Auch kleine, teil-autonome Subeinheiten der bestehenden Mitgliedstaaten weisen auf bestehende Nachteile der Integration hin. Zwar sind die DOMs (Departements d'outre Mer), vor allem die Azoren, die Kanaren und Madeira, sowie Gibraltar und die Aaland-Inseln vollständige Mitglieder der EU; es gelten für sie aber dennoch vielfältige Ausnahmen. Auch für die Isle of Man, Grönland, die Kanalinseln, die Faröer, Ceuta und Melilla gilt der *Acquis* nicht vollständig. Meist sind diese Gebiete in den freien Warenverkehr einbezogen, genießen aber in anderen Bereichen ausreichende Policy-Autonomie, um ihre wirtschaftlichen Interessen zu verfolgen (Sack 1997; Armstrong/Read 1995).

Weshalb sind die großen Länder bereit, diesen Gebieten regulative Nischen zu gewähren? Relativ kosten die Zugeständnisse an die Kleinen wenig. Diese Kosten werden aufgewendet, so lässt sich vermuten, weil die EU weder Unabhängigkeitsbestrebungen bei teilautonomen Gebieten, noch den Beitrittswillen bei den unabhängigen Mikrostaaten fördern will (Sack 1997). Zudem erfolgen Begünstigungen oft zwischen Mutterland und teilautonomen Gebiet und in diese „inneren Angelegenheiten“ mischen sich die anderen Mitgliedstaaten nicht ein. Das gilt aber nicht unbedingt für die Kommission, wie eine Entscheidung gegen das Steuersystem der Azoren zeigt, die sie im Dezember 2002 traf. Im Rahmen ihrer verfassungsmäßig anerkannten Finanzautonomie hatten die Azoren einen ermäßigten Einkommenssteuersatz eingeführt. Diese Steuerermäßigung wurde von der Kommission als selektiv eingestuft und verboten, da es sich um eine allein auf den Azoren geltende Herabsetzung des nationalen Steuersatzes handelte – ihre national anerkannte Finanzautonomie wurde also nicht respektiert.⁴

Armstrong und Read (2002: 43 f.) argumentieren, die wirtschaftliche Prosperität dieser Regionen hänge an ihrer strategischen Policy-Autonomie. Sie sehen deshalb vor allem für Länder mit weniger als drei (Estland, Lettland, Slowenien) oder sogar weniger als 1 Mio. Einwohner (Zypern, Malta) eher Nachteile durch den EU-Beitritt, die deshalb durch (sicherheits-) politische Erwägungen aufgewogen werden müssten. Eine solche politische Motivation liegt für die mittel- und osteuropäischen Länder ebenso nahe wie für das geteilte Zypern. Sie sind aber für Malta nicht gegeben (Armstrong/Read 2002: 41 f., 44 f.). Dort war der Beitritt bekanntlich auch besonders umstritten: Bei dem Referendum im März 2003 war die Wahlbeteiligung mit fast 91 % zwar sehr hoch, es kam aber nur eine knappe Mehrheit von 53,65 % zustande. Während die Nationalistische Partei den Beitritt befürwortete und 1990 bzw. 1998 Beitrittsgesuche einreichte, lehnte die Labour Partei als die zweite Kraft in Maltas stark dualistischem Parteiensystem den Beitritt ab und zog 1996 auch die erste Bewerbung zurück. Bisher ist sie bei ihrer Ablehnung geblieben.⁵

Das Beispiel Maltas zeigt auch, dass die größere Flexibilität und Lernfähigkeit kleinerer Länder nur dann ein Vorteil ist, wenn die Vor- und Nachteile der jeweiligen Handlungsoptionen

⁴ Europäische Kommission: Bericht über die Umsetzung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung. 9.2.2004, C(2004)434, S. 10.

⁵ FAZ 28.04.04. Da Malta im Unterschied zu anderen Kleinststaaten eine gewerblich ausgerichtete Wirtschaft (Schiffbau, Metallverarbeitung, Textil) besitzt, wurde der Beitritt von der Hoffnung motiviert, dadurch die wirtschaftliche Neuausrichtung zu erleichtern (Sack 1997: 48).

ausreichend deutlich sind. Anders als bei Lohnzurückhaltung oder niedrigeren Steuern ist diese Eindeutigkeit bei einer komplexen Entscheidung wie dem Beitritt zur EU nicht unbedingt gegeben. Vorteilen wie höheren ausländischen Direktinvestitionen stehen mögliche Nachteile durch den Verlust regulativer Nischen gegenüber.

Gerade die kleinen Mitgliedstaaten sind mit der Umsetzung des *Acquis* administrativ völlig überfordert. So war es Malta noch nicht einmal möglich, der Kommission eine Selbsteinschätzung über die bisherige Umsetzung des *Acquis* zu geben. Im Sommer 2004 fehlte die Notifizierung über die Umsetzung von gut 40 % der Richtlinien.⁶ Dabei leidet Malta noch nicht einmal wie die osteuropäischen Länder unter den transformationsbedingten schwachen Verwaltungsstrukturen (Dimitrova 2002).

Darüber hinaus ist angesichts der großen Entwicklungsunterschiede in der erweiterten Union äußerst fraglich, ob der *Acquis communautaire*, dessen Grundsätze nicht unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen der Beitrittsstaaten erarbeitet wurden, für diese ein ihrer Entwicklung angemessenes Regulierungsumfeld bietet:

"...rules designed for rich and highly competitive Western economies with stable democracies [have to] be enforced in economically backward and politically fragile Central and Eastern European countries with outcomes that could be as destabilizing as those in some developing countries that were forced by the IMF and the World Bank to cut budget deficits and welfare spending at the height of an economic crisis in order to qualify for international loans" (Scharpf 2003a: 45).

Auch Agglomerationseffekte können sich nachteilig für kleine Staaten auswirken. Dagegen wirken gemeinsame distributive Politiken wie die europäische Regionalpolitik. Luxemburg hat aufgrund seiner günstigen geographischen Lage unter diesen Effekten nicht gelitten (Armstrong 2002: 38 f., 42 f.). Für die baltischen Staaten könnten solche aber bestehen, ebenso wie für Zypern und Malta. Dagegen wird sich bei Slowenien wahrscheinlich die Nähe zu Italien und Österreich mildernd auswirken.

Ein Beitritt zur EU ist also gerade für die sehr kleinen Mitgliedstaaten durchaus ambivalent zu beurteilen. Für die größeren Mitgliedstaaten mit über drei Mio. Einwohnern gelten jedoch andere Bedingungen. Sie sind weniger abhängig von regulativen Nischen. Mit wachsender Größe nehmen aber auch ihre Koordinierungs- und Spezialisierungsvorteile ab. Mit einer differenzierteren Branchenstruktur entsteht für sie – wie für die größeren Länder, wenn auch in geringerem Maße – das Problem, dass die strategische Ausrichtung ihrer Politik widersprüchlichen Anforderungen unterliegt.

Auch für die etwas größeren Länder gilt das erhebliche Wohlstandsgefälle gegenüber der EU-15 – und die sich daraus ergebene Unangemessenheit des *Acquis*. Der ökonomische Entwicklungsunterschied erschwert es ihnen beispielsweise, von ausländischen Direktinvestitionen in dem erwünschten Ausmaß zu profitieren. Für das Gastland besteht die Gefahr, dass die positiven Auswirkungen von ausländischen Direktinvestitionen marginal bleiben, da sich die ausländischen Investitionen nicht weiter in die regionale Volkswirtschaft eingliedern. Statt dass nationale Zulieferer profitieren und positive Effekte – etwa durch Technologietransfer – generiert werden, kann es zu überwiegend negativen Folgen kommen (Pavlínek 2004; Picciotto 2003). Dies gilt insbesondere, wenn Direktinvestitionen vorrangig das Lohngefälle ausnutzen

⁶ EIU Business Europe, 16.07.04: EU: Single Market [Newsletter, vom Economist Intelligence Unit Ist das eine Zeitschrift oder Newsletter?].

sollen. So wurden bereits verschiedene Direktinvestitionen wieder aus den osteuropäischen Ländern abgezogen und nach China verlagert (Pavlínek 2004: 55). Die Investitionsstrategien multinationaler Konzerne decken sich nur teilweise mit den Interessen der Gastländer, und dies kann für die osteuropäischen Mitgliedstaaten zu erheblichen Problemen führen (Picciotto 2003: 19). Ihre Abhängigkeit wird insbesondere an der Slowakei und der Tschechischen Republik deutlich. So trug VW Slowakei 1999 19 % des BIP bei und machte 16 % der Exporte aus. In der Tschechischen Republik beschäftigte VW-Skoda 4 % der Erwerbsbevölkerung direkt und indirekt und war für 14 % der Exporte verantwortlich (Pavlínek 2004: 65).

Manche relativen Vorteile kleiner Länder bestehen auch mit der Mitgliedschaft in der EU fort. Große Länder lassen sich leicht beobachten und beispielsweise bei Steuern oder Löhnen unterbieten. Allerdings sind in den osteuropäischen Mitgliedstaaten zentrale Bedingungen, die für den wirtschaftlichen Erfolg kleiner westeuropäischer Länder herausgearbeitet wurden, nicht erfüllt. Ein Teil der Erklärung Katzensteins bezieht sich darauf, dass kleine Länder notwendige Anpassungen aufgrund starker korporatistischer Beziehungen relativ schnell und reibungslos vollziehen. Diese korporatistischen Strukturen werden wiederum gestärkt von dem umfassenden Gefühl der Vulnerabilität. "Perceived vulnerability generated an ideology of social partnership that had acted like a glue for the corporatist politics of the small European states" (Katzenstein 2003: 11).

Die mittel- und osteuropäischen Länder sind aber durch schwache gesellschaftliche Strukturen gekennzeichnet. Allein Slowenien gibt hier ein etwas positiveres Bild ab. Zwar bemühte sich die EU im Zuge der Beitrittsverhandlungen den sozialen Dialog zu fördern. Dies hat bisher aber zu wenig ermutigenden Ergebnissen geführt. Die Sozialpartner werden von den Regierungen weitgehend marginalisiert (Lendvai 2004: 325). Gründe für die schwachen gesellschaftlichen Strukturen finden sich in der historischen Erfahrung des Kommunismus, der Parteien und Gewerkschaften nachhaltig delegitimierte, ebenso wie im Beitrittsprozess. Aufgrund der notwendigen Übernahme des äußerst umfassenden *Aquis communautaire* wurde in den Beitrittsländern die Exekutive vergleichbar wie in den bestehenden Mitgliedstaaten gestärkt (Moravcsik 1997). Auch die gerade souverän gewordenen Parlamente mussten sich mit der Rolle bescheiden, den *Acquis* umzusetzen.

Eigenständige Handlungsmöglichkeiten bestehen vor allem in der Steuergesetzgebung, und diese werden von den neuen Mitgliedstaaten auch genutzt. Während in der EU-15 vor allem Luxemburg und Irland eine Sonderrolle einnahmen, kommt es durch die neuen Mitgliedstaaten zu einem verstärkten Steuerwettbewerb. So hat die Slowakei Anfang 2004 die Körperschafts- und Einkommensteuer auf einheitlich 19 % reduziert. Daraufhin zog Polen in der Körperschaftssteuer nach. Ungarn hatte diese bereits 2002 von 30 auf 18 % gesenkt und plant eine Senkung auf 12 %. Auch Österreich hat reagiert und seine Körperschaftssteuer von 34 auf 25 % herabgesetzt. In Estland werden einbehaltene Gewinne sogar komplett steuerfrei gestellt.⁷

Der begonnene Steuerwettbewerb zeigt, dass es sich nicht mehr um Vorteile „einfacher Kontingenz“ handelt. Fraglich ist, inwieweit hieraus Anreize für eine flexible Integration erwachsen. Angesichts von Haushaltsdefiziten und schlechter Infrastruktur sind auch die Möglichkeiten der osteuropäischen Länder im Steuerwettbewerb nicht unbegrenzt. Genschel (2004b: 10) sieht als Opfer dieser Politik vor allem die kleinen skandinavischen Mitgliedstaaten, da diese eine sehr hohe Steuerquote zu verteidigen haben. Es handelt sich also auch um Konflikte zwischen kleinen Ländern und nicht nur zwischen Großen und Kleinen.

⁷ FAZ 18.09.04, S: 13: Clemens Fuest/Winfried Fuest, Die Mär vom Steuerdumping in Osteuropa.

6. Schlussbemerkung: Die Folgen der Osterweiterung für die EU

Die Folgen der Mitgliedschaft für die kleinen Staaten erfordern also eine sehr differenzierte Betrachtung – und dies gilt ebenso für die EU und die alten Mitgliedstaaten. In der erweiterten Union besteht wenig Gefahr, dass sich die Kleinen gegen die Großen verbünden. Es gibt zwar verschiedentlich Kooperationen zwischen einigen kleinen Mitgliedstaaten, wie die Zusammenarbeit der Benelux-Länder und die Abstimmung der drei nordischen Staaten vor Sitzungen des Europäischen Rats, die seit 2001 besteht (Miles 2002: 96). Es fehlen aber Gemeinsamkeiten zwischen allen kleinen Mitgliedstaaten, die über die gemeinsamen Interessen in institutionellen Fragen hinausgehen. Nur bei Letzteren muss man weiter mit ihrer Koalition rechnen (Nugent 2003: 15; Maignette/Nicolaidis 2003: 3).

Institutionell erschwert das Prinzip der Staatengleichheit die Entscheidungsfindung für alle. Differenzierter ist das Bild für die großen Mitgliedstaaten, wenn es um die ökonomischen Vorteile der kleinen Länder geht. Fraglich ist, ob die Globalisierung nicht nur den Kontext für den Erfolg kleiner Länder bereitstellt, sondern gleichzeitig auch die Voraussetzungen hierfür entzieht. Denn mit der Globalisierung geht die Multilateralisierung der Handelsabkommen einher, die bilaterale Handelsvorteile verallgemeinert und Nischenstrategien erodieren lässt. In dem Maße wie durch die länderübergreifende funktionale Differenzierung (fast) alle Länder zu kleinen Ländern mit unvollständigen Volkswirtschaften werden, müssen deshalb jene Staaten, die schon zuvor mit unvollständigen Volkswirtschaften operiert haben, nicht unbedingt aus dieser Erfahrung Vorteile ziehen. Es kann ebenso gut sein, dass ihre Möglichkeiten, Nischen zu besetzen, unter Konkurrenzdruck kommen, wenn alle das Gleiche versuchen und regulative Nischen aufgrund der Multilateralisierung aufgehoben werden. Für große Länder kosten Zugeständnisse an kleine Länder wenig. Gibt es aber viele kleine Länder, die von den Nischen profitieren, werden diese Zugeständnisse teuer. Hieraus erklären sich die verstärkten Aktivitäten, Steuerschlupflöcher von kleinen Staaten zu schließen. Noch nicht abzusehen ist, ob das Vorgehen großer Länder gegen regulative Nischen kleiner Länder so weit geht, dass mangelnde regulative Vorteile das disproportionale Anwachsen der Zahl kleiner Staaten der letzten Jahrzehnte abschwächt oder wieder umkehrt.⁸

Es bleibt die größere interne Homogenität und Flexibilität kleinerer Länder. Verglichen mit großen Ländern sind sie aber angreifbarer, da sie aufgrund der größeren Spezialisierung „alles auf eine Karte“ setzen müssen und sich weniger Fehler leisten können als große (Archer/Nugent 2002: 8). Armstrong und Read argumentieren, dass ihre Vorteile den kleinen Ländern nicht so sehr einen Vorsprung vor den großen Ländern geben, sondern vielmehr nötig seien, damit kleine Ländern ihr größeres Ausgesetztsein gegenüber externen ökonomischen Schocks kompensieren könnten (1998: 570 f.).

Unter anderen Umweltbedingungen reicht Kleinheit alleine für dauerhafte Prosperität nicht aus. Kleine Länder haben Vorteile – aber auch deutliche Nachteile. Dass sie nur aufgrund ihrer geringen Größe zu den Gewinnern von europäischer Integration und Globalisierung zählen, ist deshalb unwahrscheinlich. Das ist ein schwacher Trost für die alten Mitgliedstaaten, da auch ihnen angesichts sonst drohender Migrationsbewegungen und politischer Instabilität nur an der wirtschaftlichen Entwicklung der neu der EU beigetretenen Länder gelegen sein kann. Gleichzeitig kommen sie, wie das Beispiel des Steuerwettbewerbs zeigt, durch die Osterweiterung unter erheblichen Druck. Der *Economist* schätzt, dass die neuen Mitgliedstaaten

⁸ Siehe hierzu auch Dardanelli (2005: 337), der argumentiert, der positive Ausgang des schottischen Referendums zur Devolution 1997 lasse sich weitgehend darauf zurückführen, dass die Unabhängigkeit – anders als beim Referendum 1979 – als eingebettet in den europäischen Kontext gesehen wurde.

unter günstigen Bedingungen 40 Jahre brauchen, um 75 % des BIP/Kopf der EU-15 zu erreichen und 56 Jahre, um an den Durchschnitt anzuschließen. Auch der *Economist* argumentiert aber, es könne sein, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Mitgliedstaaten angesichts der Tiefe der erfolgten Integration und der Unangemessenheit der EU-Politiken für den ökonomischen Entwicklungsstand der neuen Mitgliedstaaten durch die Mitgliedschaft negativ beeinflusst werde (Economist Intelligence Unit 2003: 33 ff.). Für die EU bleibt so die Hoffnung, dass die Erweiterung nicht zu einem Negativsummenspiel wird.

7. Literatur

- Archer, Clive/Nugent, Neill*, 2002: Introduction: Small States and the European Union, in: *Current Politics and Economics of Europe* 11, 1-10.
- Armstrong, Harvey/Read, Robert*, 1995: Western European Micro-States and EU Autonomous Regions: The Advantage of Size and Sovereignty, in: *World Development* 23, 1229-1245.
- Armstrong, Harvey/Read, Robert*, 1998: Trade and Growth in Small States: The Impact of Global Trade Liberalisation, in: *The World Economy* 21, 563-585.
- Armstrong, Harvey/Read, Robert*, 2002: Small States and the European Union: Issues in the Political Economy of International Integration, in: *Current Politics and Economics of Europe* 11, 31-47.
- Baillie, Sasha*, 1998: The Position of Small States in the EU, in: Laurent Goetschel (Hrsg.), *Small States inside and outside the European Union*, Boston, 193-205.
- Briguglio, Lino/Buttigieg, Eugene*, 2003: Competition constraints in small jurisdictions. Malta. OECD Global Forum on Competition, Paris, 31.01.2003.
- Büchel, Hubert*, 1993: Der Kleinstaat aus ökonomischer Sicht. Ergänzende Anmerkungen, in: Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Vaduz, 97-106.
- Crowards, Tom*, 2002: Defining the Category of 'Small States', in: *Journal of International Development* 14, 143-179.
- Dardanelli, Paolo*, 2005: Democratic Deficit or the Europeanisation of Secession? Explaining the Devolution Referendums in Scotland, in: *Political Studies* 53, 320-342.
- Dehejia, Vivek H./Genschel, Philipp*, 1999: Tax Competition in the European Union, in: *Politics and Society* 27, 403-430.
- Dimitrova, Antoaneta*, 2002: Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement, in: *West European Politics* 25, 171-190.
- Economist Intelligence Unit*, 2003: *Europe enlarged: Understanding the impact* London.
- Genschel, Philipp*, 2004a: Globalization and the welfare state – a retrospective, in: *Journal of European Public Policy* 11, 613-636.
- Genschel, Philipp*, 2004b: *Wie viel Steuerwettbewerb gibt es im europäischen Binnenmarkt? Das Beispiel der Unternehmensbesteuerung*. Unveröffentlichtes Manuskript, Bremen.
- Geser, Hans*, 2001: Was ist eigentlich ein Kleinstaat?, in: Romain Kirt/Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Kleinstaat-Kontinent Europa*, Baden-Baden, 89-100.
- Gstöhl, Sieglinde*, 2001: Der Mikrostaat als Variante des Kleinstaats? Erfahrungen mit UNO und EU, in: Romain Kirt/Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Kleinstaat-Kontinent Europa*, Baden-Baden, 101-124.
- Hix, Simon*, 2005: *The Political System of the European Union*, New York.
- Johnson, Debra*, 2004: Developments in the Economies of the Applicant States, in: *Journal of Common Market Studies* 42, 187-202.
- Katzenstein, Peter J.*, 1985: *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca.
- Katzenstein, Peter J.*, 2003: Small States and Small States Revisited, in: *New Political Economy* 8, 9-30.
- Keohane, Robert O.*, 1969: Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics, in: *International Organization* 23, 291-310.

- Keohane, Robert O.*, 1971: The big influence of small allies, in: *Foreign Policy* 1 (2), , 161-182.
- Kindley, Randall W.*, 1997: Small European States and the Challenge of Globalization, in: *ders./David Good (Hrsg.), The challenge of globalization and institution building – lessons from small European states*, Boulder/Colorado, 3-18.
- Kvist, Jon*, 2004: Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy, in: *Journal of European Social Policy* 14, 301-318.
- Lendvai, Noémi*, 2004: The Weakest Link? EU Accession and Enlargement: Dialoguing EU and Post-Communist Social Policy, in: *Journal of European Social Policy* 14, 319-333.
- Lindell, Ulf/Persson, Stefan*, 1986: The Paradox of Weak State Power: A Research and Literature Overview, in: *Cooperation and Conflict* 21, 79-97.
- Magnette, Paul/Nicolaidis, Kalypso*, 2003: Large and Small Member States in the European Union - Reinventing the Balance, *Research and European Issues* Nr. 25, Paris: Groupement d'études et de recherches, Notre Europe.
- Miles, Lee*, 2002: Small States and the European Union: Reflections, in: *Current Politics and Economics of Europe* 11, 91-98.
- Moravcsik, Andrew*, 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: *Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang?*, Baden-Baden, 211-269.
- Nugent, Neill*, 2003: Cyprus and the European Union: The Significance of Being Small, Reykjavik (Occasional Paper 1-2003, Centre for Small State Studies, Institute of International Affairs, University of Iceland).
- Olson, Mancur*, 1971: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge.
- Pavlínek, Petr*, 2004: Regional development implications of foreign direct investment in central Europe, in: *European Urban and Regional Studies* 11, 47-70.
- Picciotto, Bérénice*, 2003: Foreign direct investment in the new central and eastern European member states: What could change with enlargement, Paris: Groupement d'études et de recherches, Notre Europe, in: <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Etud24-en.pdf>, Download vom 25.11.05.
- Rothschild, Kurt W.*, 1993: Kleinstaat und Interdependenz. Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie aus ökonomischer Sicht, in: *Arno Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Vaduz, 71-87.
- Sack, Jörn*, 1997: Europas Zwerge: Die Sonderbeziehungen der EG zu den europäischen Zwergstaaten und teilautonomen Gebieten der Mitgliedstaaten, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 8, Heft 2, 45-51.
- Scharpf, Fritz W.*, 2003a: Legitimate diversity: The new challenge of European integration, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 1, 32-60.
- Scharpf, Fritz W.*, 2003b: Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU, Köln (MPIFG Working Paper 03/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).
- Streeck, Wolfgang*, 2004: Globalisierung: Mythos und Wirklichkeit, Köln (MPIfG Working Paper 04/4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).
- Thorhallsson, Baldur*, 2000: *The role of small states in the European Union*, Aldershot.

Väyrynen, Raimo, 1996: Small States in the New European Context, in: Werner Bauwens/Armand Clesse/Olav F. Knudsen (Hrsg.), Small states and the security challenge in the new Europe, London, 109-121.