

### Die politische Institutionalisierung einer erweiterten Europäischen Union

Siedschlag, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Siedschlag, A. (2001). Die politische Institutionalisierung einer erweiterten Europäischen Union. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30(1), 95-107. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59676>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

## Die politische Institutionalisierung einer erweiterten Europäischen Union\*

*Institutioneller Wandel bzw. institutioneller Transfer in einer sich erweiternden Europäischen Union wird streng genommen erst dann ein staats- und sozialwissenschaftliches Thema, wenn man unter dem institutionellen Aspekt der Erweiterung nicht nur Anpassungsschemata für die Erfüllung der Erfordernisse des Gemeinsamen Markts versteht, sondern wenn man auch fragt, welche Abgleichungen von Problemwahrnehmungen, von sozialen Normen, von soziokulturell programmierten Standardoperationsverfahren und von Europagedanken erfolgen müssen. Im Rahmen der Diskussion über Governance in Europa betrifft das die Dimension der reflexiven Institutionalisierung. Die Assoziierungspolitik sowie die Beitrittsstrategie der EU werden vor diesem Hintergrund resümiert und bewertet. Dabei wird herausgearbeitet, zu welchen Problemen und spezifischen Beitrittskonflikten es führt, wenn die Union zu wenig Gewicht auf die reflexive Komponente ihrer Erweiterung legt.*

### Einleitung

Die Voraussetzungen für effektives Regieren und vertiefte Integration in einer erweiterten Europäischen Union reichen in ihren *äußeren* Aspekten<sup>1</sup> weit über west-östlichen Stabilitäts-export und Institutionentransfer hinaus. Insbesondere beschränken sie sich nicht – obwohl die Kopenhagener Kriterien<sup>2</sup> meist ausschließlich so gelesen werden – auf die Übernahme der Regelungen des Gemeinsamen Markts durch die mittel- und osteuropäischen Länder, ergänzt um einige elementare Bedingungen für deren politische Stabilität (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, Minderheitenschutz). Es ist bedenklich einseitig, die *institutionellen* Bestimmungsgrößen und Instrumente der Assoziierungs- und Kooperationspolitik sowie der Beitrittsstrategie der Union nur als eine Funktion der Notwendigkeit der Errichtung wettbewerbsfähiger ökonomischer Infrastrukturen zu betrachten, allenfalls unter zusätzlicher Berücksichtigung von Minimalerfordernissen eines demokratischen Rechtsstaats.

Das reicht nicht aus für die Förderung der ‚Integrationskonformität‘ der Beitrittskandi-

daten und schon gar nicht für die *politische Institutionalisierung* einer erweiterten EU: für die effektive Einbettung der Neumitglieder in alle Bereiche der Union, ihre jeweiligen Vergemeinschaftungs- bzw. Kooperationsprinzipien und Entscheidungsverfahren. Oft herrscht jedoch politisch und wissenschaftlich die Auffassung vor, eine erweiterte EU, die *durch* die Erweiterung auch ihre Integrationsdynamik sowie ihre Position in den internationalen Beziehungen stärkt, sei direkte Folge der Übernahme des Binnenmarktrechts und einer ambitionierten Umsetzung der Richtlinien und Verordnungen der Gemeinschaftsorgane (z.B. Baldone/Sdogati 1997; Cassel 1998; Geißler 1995; Prange 1997).

Streng genommen wird die Thematik des institutionellen Wandels bzw. des institutionellen Transfers in einer sich erweiternden Union allerdings erst dann eine staats- und sozialwissenschaftliche, wenn man unter dem *institutionellen* Aspekt der Erweiterung nicht nur Anpassungsschemata wie die detaillierten „road maps“ zur technischen Umsetzung der Binnenmarktregeln versteht, sondern wenn man auch und insbesondere fragt, welche Anpassungen und Abgleichungen von Problem-

wahrnehmungen, von sozialen Normen, von soziokulturell programmierten Standardoperationsverfahren und von Europagedanken erfolgen müssen. In der Terminologie der Policy-Forschung gesagt geht es um die *institutionellen Steuerungsleistungen* (Schneider/Kenis 1996), die im Vorfeld, im Zuge und im Nachklang der Erweiterung zu erbringen sind. Dabei steht heute die Frage im Vordergrund, wie sich bereits jetzt Reziprozität und nachhaltige Kooperationsneigung im Handeln der prospektiven Mitgliedstaaten gegenüber der Union einspielen können.

Im Rahmen der Diskussion über *Governance* in Europa betrifft das den Aspekt der *reflexiven Institutionalisierung*. Bei reflexiver Institutionalisierung geht es um die Vermittlung von Handlungskompetenzen und die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine angemessene faktische Umsetzung von Regelwerken und Kooperationsprinzipien (siehe March/Olsen 1995, 27f., 42, 44–47, 245–248): die an die neuen Mitglieder vermittelten Identitätskonzepte und Rollenmodelle sowie deren Umsetzung (oder Umdeutung oder Ablehnung) durch diese; die Integrations- und Handlungsfähigkeit der neuen Mitglieder, wofür es entscheidend sein wird, welches Verhältnis zwischen Anpassungsanmutungen und Ressourcenvermittlung (d.h. zwischen zu erfüllenden Beitrittskriterien und dem von einem Beitritt erwarteten ökonomischen Nutzen und allgemeinen politischen Kapital) sich einpendelt; und damit verbunden die Frage, inwieweit all das den Erwartungen, Integrations- und Europaideen der Beitrittsländer entspricht bzw. wie sie mit diesbezüglichen Diskrepanzen politisch umgehen.

In diesem Zusammenhang wird von „kulturellen“ Beitrittskriterien (Zielonka 1998, 136) gesprochen, um deutlich zu machen, dass es in letzter Konsequenz immer an den Akteuren liegt, sich aktiv auf die institutionellen Anmutungen, auf Gewohnheitsmäßigkeit und Routine einzulassen. Sie spulen diese dann aber nie dumpf ab, sondern reflektieren sie regelmäßig, und wenn nötig wechseln sie zu anderen Routinen über oder schaffen neue (Schneider/Kenis 1996, 13). Eine notwendige Vorausset-

zung für alle Institutionalisierungsstrategien ist es daher, nicht nur Anpassungsprofile und Regelungsmechanismen zu schaffen, sondern auch entsprechend handlungsfähige Akteure (vgl. March/Olsen 1995, 28). Neoinstitutionalistisch gesagt geht es somit um ein Akteurshandeln gemäß der „Logik der Angemessenheit“ (zuerst: March/Olsen 1989). Die Institutional-Design-Forschung nennt das die „agency“-Problematik (Elster/Offe/Preuss 1998, 27–34).

Im Ansatz stellten sich ähnliche Fragen bereits bei vergangenen Erweiterungen, insbesondere bei der mediterranen Erweiterung der damaligen Europäischen Gemeinschaft um drei Staaten, die ebenfalls eine Form von autoritärer Vergangenheit hatten und deswegen nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch und sozial erst in den ‚Westen‘ zurückfinden mussten (1981: Griechenland, 1986: Spanien und Portugal). Probleme der jetzigen Erweiterung in Bezug auf den Gemeinsamen Markt sind mit Problemen der damaligen Erweiterungsrunde vergleichbar, zum Beispiel was die Freizügigkeit der Arbeitnehmenden angeht. Doch es gibt nicht zu übersehende Unterschiede. Die drei mediterranen Staaten traten nicht einer sich mitten im Vertiefungsprozess befindlichen und neue politische Entwicklungsideen verfolgenden EG bei, sondern beides wurde erst nach dem Abschluss der Erweiterung, mit der im Februar 1986 unterzeichneten Einheitlichen Europäischen Akte, in Angriff genommen. Die heutige EU ist außerdem entscheidend mehr als eine Wirtschaftsgemeinschaft. Neben dem Gemeinsamen Markt und der gemeinsamen Währung beinhaltet sie eine politische Union, vor allem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), nunmehr auch eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (engl. ESDP), eine Gemeinsame Rechts- und Innenpolitik, aber zum Beispiel auch – jedenfalls im Anspruch – eine gemeinsame Kulturpolitik<sup>3</sup>.

Diese *politische Union* ist anders als der Gemeinsame Markt eben nicht supranational, sondern intergouvernemental angelegt, und nach wie vor ist sie in vielem prekär. Es herrschen schon unter den derzeitigen Mitgliedern große Konflikte darüber, ob, wieweit und mit welchen

Vorbehaltsklauseln hier überhaupt Schritte zu supranationaler Vergemeinschaftung gemacht oder auch nur anvisiert werden sollen. Deshalb bedarf es in diesen Bereichen für die politische Institutionalisierung einer erweiterten EU weniger der Übernahme von gesetzten Regeln als vielmehr der Ausbildung gemeinsamer Leitideen, Handlungspraktiken und Selbstbeschreibungen. Derartige drängende Herausforderungen bestanden bei den vergangenen Erweiterungen nicht, weil die *politische* Integration damals noch nicht so weit gediehen war.

Vor dem Hintergrund des Postulats, die Erweiterung der Europäischen Union und ihre Voraussetzungen auch in der Perspektive politischer Institutionalisierung und dabei insbesondere reflexiver Institutionalisierung zu betrachten, werden im Folgenden die Heranführung- und Beitrittsstrategie in diesen Kategorien resümiert und bewertet. Dabei wird herausgearbeitet, zu welchen Problemen und spezifischen Beitrittskonflikten es führt, wenn die Union zu wenig Gewicht auf die politische Institutionalisierung ihrer Erweiterung legt.

### **Zwischen ökonomischen Effizienzkriterien und reflexiver Institutionalisierung**

Die EU-Erweiterungsforschung betont zwar die Bedeutung *institutioneller* Kanäle für die Beziehungsregelung zwischen der Union und den Beitrittsländern, doch allzu sehr auf den Gemeinsamen Markt und institutionenökonomische Fragestellungen zugespißt. Der institutionelle Kanal der *politischen* Heranführung der Beitrittsländer an die Union wird dabei als nachrangig und im Rahmen der Assoziierungsabkommen (Europaabkommen) bedient betrachtet, und zwar durch deren *politische Konditionalität*, d.h. die Verknüpfung von Handelserleichterungen und Wirtschaftshilfe mit Fortschritten im Übergang zur Marktwirtschaft und in der Demokratisierung (z.B. Baldone/Sdogati 1997). Die Übernahme des Acquis Communautaire des Gemeinsamen Markts und makroökonomische Stabilität sind grundlegend, aber sie sind trotz allem nur die eine Seite. Auf der anderen Seite steht die Fra-

ge, inwieweit auf dieser Basis tatsächlich eine Einbettung des politischen Handelns in die Prinzipien, Regeln und Verfahren der EU stattfindet und es in diesem Sinn zu nachhaltigem Institutionentransfer kommt. Dies umso mehr, als die Union nach wie vor mit integrations- und entwicklungshemmenden *politischen Profildefiziten* zu kämpfen hat und die Grundkonflikte über die Prinzipien der Integration keineswegs gelöst sind – beispielsweise die Frage der Bewältigung des Demokratiedefizits, die Diskussion über Subsidiarität und Föderalisierung, über die Rolle der Regionen oder widerstreitende nationale Grundorientierungen (siehe Zielonka 1998, 137, 142). Zudem war die Diskussion um eine *politische*, sich Entwicklungsaufgaben und -ziele setzende Union stets von unzähligen politischen und politologischen Modellen dazu begleitet, wie man positive Koordination zu Wege bringt, sich auf gemeinsame Zielvorstellungen einigt und darauf verständigt, wie diese mit welchen gemeinsamen Strategien zu erreichen sind und welche Leitbilder dabei maßgebend sein sollten (Giering 1997).

Nicht übersehen werden darf außerdem, dass der von den Beitrittskandidaten zu übernehmende Acquis Communautaire sich keineswegs auf die Wirtschafts- und Währungsunion beschränkt, sondern auch auf die politische Union bezieht (siehe dazu den Katalog in der Agenda 2000: Europäische Kommission 1997, Teil 2, Abschn. I). Dazu gehören die Inhalte, Grundsätze und politischen Ziele der Europäischen Verträge und des Maastrichter/Amsterdamer Vertrags, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sowie die Erklärungen und Entschlüsse der Gemeinschaft und ihre internationalen Abkommen. Die Kommission hat frühzeitig festgestellt, dass darüber hinaus die Prinzipien, Regeln und Verfahren der GASP zum Acquis zu zählen sind; entsprechend hat sie die Bedeutung der Fähigkeit der Beitrittskandidaten unterstrichen, insbesondere auch die Entwicklungen in der GASP voll zu akzeptieren und umzusetzen (Europäische Kommission 1992, Pkte. 13 u. 17).

Gerade in der GASP sind bereits derzeit die Schwierigkeiten enorm, die nationalen außen- und sicherheitspolitischen Strategien zu koor-

dinieren und einen effizienten Mittelweg zwischen nationalen Interessen und Entscheidungsvorbehalten auf der einen Seite sowie gemeinsamen Handlungserfordernissen auf der anderen zu finden. Das Hinzukommen von Neumitgliedern wird die Problematik effektiven gemeinsamen Handelns nach außen noch um ein Vielfaches komplizieren. Die Notwendigkeit der *politischen Institutionalisierung* ist hier offensichtlich: Zu bewerkstelligen ist ein Transfer von Kooperationsnormen und -praktiken, die mehr in praktischer Eingelebtheit als in politisch oder rechtlich verbindlicher Kodifizierung bestehen und wirken. Ihre spezifischen Inhalte und ihr Verpflichtungsgehalt sind dazukommenden Akteuren, die außerdem mit eigenständiger Außenpolitik überhaupt erst einige Jahre Erfahrung haben, schwer zu vermitteln (Monar 1997, 435).

Seitens der EU wird die Erweiterung durchaus als Projekt der politischen Institutionalisierung, und dabei gleichermaßen als Stabilitätsprojektion wie als Aufwertung der Union selbst deklariert und legitimiert. So erklärte die Kommission in der Agenda 2000:

Die Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Länder und Zypern ist für die Union ein Unterfangen von historischer Bedeutung, aber auch eine Chance für Europa, seine Sicherheit, seine Wirtschaft, seine Kultur, seinen Platz in der Welt. Die Ausdehnung des Modells der friedlichen und gewollten Integration freier Nationen auf den gesamten europäischen Kontinent ist ein Garant für Stabilität. Über 100 Millionen neue Bürger in der Union werden den Handel und die Wirtschaft beleben und dem Zusammenwachsen der Märkte neuen Schwung verleihen. Die kulturelle Vielfalt Europas wird eine Quelle der Kreativität und des Reichtums sein. Auch auf der internationalen Bühne gewinnt die Union durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten an Gewicht und Einfluß. (Europäische Kommission 1997, Teil 1, Einleitung, „Die Erweiterung der Europäischen Union“, Abs. 1)

Im Gegensatz zu solchen Erklärungen berücksichtigen die Assoziierungs- und Kooperationspolitik sowie die Beitrittsstrategie den Aspekt der politischen Institutionalisierung jedoch nur unzureichend. Als institutionellen Kanal auch für die politische Vorbereitung einer Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder und eines späteren möglichen Beitritts be-

trachtete die EG von Anfang an *externe* Stabilisierungspolitik, vor allem die politische Konditionalität von Handelserleichterungen und Wirtschaftshilfe, als ausreichend und erwartete, dass die Kräfte des internationalen Marktes zudem weitergehende politische Konvergenz bewirken würden.

Beispielhaft dafür ist nach wie vor das 1989 beschlossene PHARE-Programm<sup>4</sup>, eine Strategie, die neben den ökonomischen Zielsetzungen auch versucht, bei den Empfängerstaaten durch ökonomische Anreize ein erwünschtes Politikstilrepertoire zu etablieren und die Geschwindigkeit der Demokratisierungs- und Privatisierungspolitik zu erhöhen. Dieser Ansatz entspricht dem traditionellen Mangel an einer gemeinsamen *Ostpolitik* der EG-Staaten (dazu: van Ham 1993) und ist von vornherein auf die Wirtschaft fixiert. Daher konnte er weder der neuen Regionalkonstellation noch der Vielfalt der Übergangsprozesse (Nationalstaatsbildung, Übergang zur Marktwirtschaft, Demokratisierung, Herausbildung einer Zivilgesellschaft) in den ehemaligen Ostblockstaaten Rechnung tragen.

Bis heute begünstigt dieser Ansatz auf Seiten der mittel- und osteuropäischen Länder konfrontative Verhaltensweisen im Umgang mit Beitrittskonflikten. Die eine Tatsache ist, dass die Beitrittskandidaten notwendigerweise starken, nicht verhandlungsfähigen Anpassungsanmutungen ausgesetzt sind, vor allem hinsichtlich ihrer Fähigkeit, den *Acquis Communautaire* des Gemeinsamen Marktes zu übernehmen. Doch die andere Tatsache sind eben die Reaktionen, auf die diese Anforderungsstruktur und die Art ihrer Vermittlung bei den Beitrittskandidaten gestoßen sind und stoßen, wie sie deren neue Europapolitik oder jedenfalls EU-Politik bestimmen und welche Auswirkungen das nicht nur auf die Resultate der von der EU verfolgten Beitrittsstrategie hat, sondern auch auf die politische Umsetzung der Idee eines Gesamteuropa.

Die EG konnte solche Probleme, die sich zum großen Teil gerade aus ihrem Selbstanspruch ergaben, der Hauptanker für die Stabilisierung des nun ‚geeinten‘ Kontinents zu sein, mit ihrem Handlungsrepertoire nur schwer bewälti-

gen. Zum einen war sie nie darauf angelegt gewesen und hatte nie größere Erfahrung darin gesammelt, politische Stabilität und Problemlösungskapazität über ihr Westeuropa hinaus auszustrahlen. Zum anderen reichten die von ihr bis dato ergriffenen Initiativen nicht aus, um dem Wunsch der mittel- und osteuropäischen Länder nach engerer, gerade auch *politischer* Annäherung an Westeuropa zu entsprechen. Ab 1993 reagierte sie daher auf diese Herausforderungen mit einer dreiteiligen Strategie der Stabilitätsprojektion und Kooperation:

*Erstens* die, bereits Ende 1991 begonnene, ökonomische Anbindung interessierter Staaten an die EG durch nach demselben Schema zugeschnittene, aber jeweils spezifische Regelungen enthaltende Assoziierungsabkommen – ein bereits bestehendes Instrument gemäß Artikel 238 damals noch des EWG-Vertrags, das für diesen Zweck in „Europaabkommen“ umgetauft und um die programmatischen Dimensionen des „gemeinsamen kulturellen Erbes“ und der gemeinsamen „kulturellen Identität des europäischen Kontinents“ sowie die Fernziele der Freizügigkeit der Arbeitnehmenden und des freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs ergänzt wurde (dazu: Prange 1997, 119–148). Die Assoziierung sollte und soll in den Partnerstaaten zur Verbesserung der Handels- und Investitionsbedingungen beitragen sowie ein günstiges politisches und soziales Klima für Reformen schaffen, das wiederum ‚westkompatible‘ Werte und Interessen begünstigt und derart zum Aufbau einer neuen europäischen Ordnung beiträgt.

*Zweitens* der in der Praxis nur mäßig verfolgte bzw. geglückte Versuch, unter anderem auf Grundlage der Regelungen dieser Abkommen die Institutionalisierung eigener wirtschaftlicher und politischer Beziehungszusammenhänge in Mittel- und Osteuropa zu fördern.

*Drittens* die Senkung von Informationsbarrieren und die Erhöhung der Transparenz und Kohärenz der Zusammenarbeit, um eine allgemeine Kooperationskultur zu schaffen, die zum Beispiel auch die außenpolitische Abstimmung der mittel- und osteuropäischen Länder untereinander und mit der Union verbessert.

Dieser dritte Bereich ist im hier interessierenden Zusammenhang besonders wichtig. Er be-

zog sich speziell auf die *reflexive* Dimension und stützte sich auf den – 1998 wieder abgeschafften – *Strukturierten Dialog*. Dieser wurde auf eine Initiative der Kommission hin vom Europäischen Rat in Kopenhagen (Juni 1993) beschlossen und vom Europäischen Rat in Essen (Dezember 1994) zu einem eigenen Instrument der Heranführungsstrategie (sog. Vor-Beitrittsstrategie) ausgebaut (zur Bilanz: Lippert/Becker 1997; 1998). Als multilateraler Rahmen sollte er den bilateralen Ansatz der Europaabkommen ergänzen, die assoziierten Länder an die ‚weicheren‘ Prinzipien, Regeln und Arbeitspraktiken der Union heranführen und der präemptiven Konfliktregelung in den Beziehungen zwischen der EU und den Ländern Mittel- und Osteuropas dienen. Er umfasste alle Gemeinschaftsbereiche und zudem die beiden intergouvernementalen Säulen, d.h. die GASP und die Gemeinsame Rechts- und Innenpolitik. Die Idee dabei war: Institutionentransfer ist besser erreichbar, wenn man die beitriftsuchenden Länder in den Erarbeitungsprozess der Normen und Regeln einbezieht, die sie später als Mitglieder selbst betreffen werden.

Diese Ansätze zu einer reflexiven Institutionalisierungsstrategie sollten und konnten einerseits ein Rahmenwerk für vertiefte Kooperationsbeziehungen schaffen, ohne verbindliche Zusagen des Wann oder auch nur des Ob einer Erweiterung zu präjudizieren oder entsprechende Selbstverpflichtungen einzugehen. Andererseits benutzte sie die Union dann faktisch eher als institutionellen Puffer, und zwar wiederum vorrangig vor dem Hintergrund ökonomischer Erwägungen: zwar Konfliktvorbau leisten, aber auch und gerade im fundamentalen Eigeninteresse der EU-Staaten, nämlich sicherstellen, dass die assoziierten Staaten nach dem Vergehen der anfänglichen Euphorie der Marktliberalisierung nicht in massiven Protektionismus verfallen (Mayhew 1998, 23).

Jedenfalls gaben die Regelungen über einen institutionalisierten Dialog zwischen Gemeinschaftsorganen und den assoziierten Staaten der Vor-Beitrittsstrategie der Union überhaupt erst eine genuin *politische* Dimension. So fanden auf der Ebene der Außenminister/innen, der politischen Direktoren/Direktorinnen und der

Arbeitsgruppen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik regelmäßige Treffen zwischen der damaligen Troika (amtierende/r Ratspräsident/in, Vorgänger/in und Nachfolger/in), der Kommission und Abgesandten der assoziierten Länder statt, ebenso wie die Regierungschefs der assoziierten Länder regelmäßig bei Sitzungen des Europäischen Rates zugegen waren (Cameron 1995, 429f.). Darüber hinaus führte die Arbeit des Strukturierten Dialogs zur Definition gemeinsamer Positionen der EU-Staaten und der assoziierten Länder in außenpolitischen Fragen, bis hin zur Koordination des Abstimmungsverhaltens in OSZE und UNO (Cameron 1995, 430). Der Strukturierte Dialog hatte so seinen Anteil zum Beispiel an der Einigung über die Verlängerung des damaligen UNPROFOR-Mandats in Bosnien oder der Verlängerung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (Mayhew 1998, 48).

In der Agenda 2000 bewertete die Kommission den Strukturierten Dialog allerdings als für die Zwecke einer Beitrittsstrategie wenig hilfreich und empfahl seine dann 1998 erfolgte Abschaffung zugunsten des neuen Instruments der Beitrittspartnerschaften und ad hoc einzuuberufender Arbeitstreffen mit einzelnen Kandidaten (Europäische Kommission 1997, Teil 1, Abschn. II, Pkt. 5). Nicht-institutionalisierte und bi- statt multilaterale Kooperation mag der Kommission für die Zwecke der Sicherung einer relativ konfliktfreien Umsetzung des *Acquis Communautaire* als die effizientere Strategie erscheinen. Aber *nur* danach zu gehen, übersieht die symbolische und konkrete verhandlungssozialisatorische Bedeutung institutionalisierter Kontakte zwischen Ministern/Ministerinnen eines assoziierten Landes, namentlich eines Beitrittskandidaten, und Kollegen/Kolleginnen aus der EU in der Behandlung ‚harter‘ Themen aus der vergemeinschafteten Säule (Mayhew 1998, 48). Auch die Beitrittspartnerschaften und die sie ergänzende Europa-Konferenz zur Begleitung des Erweiterungsprozesses können die Funktionen des Strukturierten Dialogs nicht ersetzen, sondern haben vielmehr die paternalistischen Züge der Erweiterungsstrategie verstärkt.<sup>5</sup>

## **Zu verhindern gesuchte und ausgelöste Konflikte**

Nach der Abschaffung des Strukturierten Dialogs sind die Europaabkommen und ihr Rahmenwerk umso charakteristischer für die unverändert vom Gedanken politischer Konditionalität bestimmte externe Stabilisierungs- und Assoziierungspolitik, der auch die aktuelle Beitrittsstrategie der Union kennzeichnet: Über Handelskooperation soll die sozioökonomische Situation in den Beitrittsländern weiter verbessert werden, und von einer stabilen sozioökonomischen Situation wird ein direkter verstärkender Effekt auf demokratische Konsolidierung erwartet – und zugleich soll diese prosperitätsorientierte Ordnungspolitik Konflikten im Annäherungsprozess an die EU vorbauen (Lippert 1997, 199f.). Inwieweit wurden auf dieser Grundlage Konflikte tatsächlich geregelt oder aber erst ausgelöst?

Im Rückblick hat sich der mit den Europaabkommen eingeführte Ansatz unabhängig von seinen Wirkungen in und gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern jedenfalls als ein wirksames Verfahren erwiesen, um EU-interne Konflikte über die zu wählende Assoziierungs- und Beitrittsstrategie abzupuffern. Insbesondere konnte im Rahmen dieses Ansatzes konfliktträchtigen, vornehmlich wiederum wirtschaftspolitischen Interessenlagen einzelner EU-Staaten Rechnung getragen werden. Das lässt sich am inhaltlichen Zuschnitt der Europaabkommen sehen: die Ausklammerung der Landwirtschaft, Ausnahmeregelungen für den Stahlsektor und der Verzicht auf ein zusätzliches Finanzprotokoll (Prange 1997, 251).

In den Beziehungen zwischen der EU und den Beitrittsaspiranten ebenso wie unter den Beitrittsaspiranten selbst bildete sich insgesamt gesehen jedoch immer mehr *Konfliktpotenzial*. Das liegt zunächst daran, dass man seitens der EU realistischerweise nie hatte erwarten können, doch in der Heranführungs- und der Beitrittsstrategie gleichwohl unterstellte, dass die Regierungen der mittel- und osteuropäischen Länder nur darauf warteten, mit ihrer erreichten Souveränität gleich wieder den Teil eines Blocks, wenngleich dieser nun ‚Gesamteuropa‘

hieß, bilden zu dürfen. EU-Erweiterung und gesamteuropäische Stabilisierung unilateralistisch, als Stabilitätstransfer und Präskription von Anpassungsprofilen zu betrachten, verkennt zudem, dass die Erweiterung nicht von der Union, sondern von den Beitrittsaspiranten selbst auf die Tagesordnung gesetzt worden ist.

Die Assoziierungs- und Kooperationspolitik folgte also nicht einer westeuropäischen, vorbedachten Strategie der Stabilitätsprojektion und Reintegration des Kontinents, sondern war eine Antwort auf artikulierte und von Anfang an eben nicht nur ökonomische, sondern auch politische Integrationsansprüche der mittel- und osteuropäischen Länder. Sie trifft daher auf starke nationale Eigeninteressen, auf Identitätsbewusstsein und auf Souveränitätspolitik. Vor allem im ostmitteleuropäischen Raum waren außerdem früh eigene Formen institutionalisierter Kooperation entstanden, insbesondere die Visegrád-Initiative (gebildet im Februar 1991 zwischen Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn). Diese Ansätze beinhalteten zwar im Wirtschaftssektor von Anfang an den Keim für Konflikte und Erosionstendenzen, weil sich die Ökonomien der Beitrittsaspiranten zu ähnlich waren, um in absehbarer Zeit einen funktionierenden Binnenmarkt zu schaffen. Ihre politische Dimension wäre allerdings eine ernsthafte Prüfung auf Förderungswürdigkeit seitens des Westens wert gewesen, um zu vermeiden, dass man die mittel- und osteuropäischen Länder in einen von wechselseitigen Anfeindungen und unilateralen Strategien begleiteten Beitrittswettbewerb stürzt.

Die Erweiterung und den Weg zu einem Gesamteuropa vorrangig als west-östlichen ordnungspolitischen Institutionentransfer zu betreiben und zu legitimieren, wird allein schon wegen dieser Pfadabhängigkeiten der Effektivität der EU nicht dienlich sein und immer wieder Integrationskonflikte heraufbeschwören. Die Beispiele dafür reichen zurück bis zu den Anfängen der Assoziierungs- und Kooperationspolitik der EG gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern im Jahr 1992. Vielsagend ist der Fall der damaligen Tschechoslowakei. Ihre Regierung brandmarkte zahlreiche handelspolitische Maßnahmen der EG (wie

Antidumpingzölle für bestimmte Eisen- und Stahlprodukte aus den Visegrád-Staaten und Einfuhrstopps in Zusammenhang mit der in Mittel- und Osteuropa grassierenden Maul- und Klauenseuche) als Verzögerungstaktik und schieren Protektionismus, was zu monatelangen Verstimmungen zwischen ihr und Westeuropa überhaupt führte (Candole 1993, 20).

Die Abkehr der Tschechoslowakei von der Vorstellung einer gesamteuropäischen Sicherheits- und Stabilitätsarchitektur um die damalige KSZE herum und hin zur wachsenden Orientierung an der NATO und dem Wunsch nach NATO-Mitgliedschaft ist neben realpolitischer Desillusionierung in Zusammenhang mit dem Moskauer Putschversuch, dem eskalierenden Jugoslawienkonflikt und scheinbar kurz vor der Eskalation stehenden Minderheitenkonflikten im Baltikum auch der Wahrnehmung der bruchstückhaften ‚Ostpolitik‘ der damaligen EG zuzuschreiben. Dieser ging die eigentlich politische Dimension weithin ab, oder wurde, wo sie vorhanden war, eher als Versuch wahrgenommen, die westeuropäische Stabilität aufrecht zu halten und zu vertiefen, nicht wirklich diejenige Mittel- und Osteuropas zu fördern (Handl 1993, 134). Ein werthaltiges politisches Gesamtkonzept neuer europäischer Stabilität fehlte jedenfalls. Die Westeuropäer begannen bald selbst, die KSZE/OSZE zwar rhetorisch weiter hochzuhalten, aber politisch als Faktor gesamtregionaler Stabilität zu vernachlässigen. Ebenso beschränkte sich die gesamteuropäische Strategie der EG jenseits der Deklarationen des Europäischen Rates zu sehr auf reaktive Politik, um „gerade dringenden realpolitischen Spannungen“ gerecht zu werden, nicht aber Mittel- und Osteuropa Möglichkeiten neuer Selbstverortung zu geben (Juchler 1994, 71).

Die EU hat dieses nach wie vor bestehende Problem entpolitisiert und technisiert. Besonders gut kommt das im Weißbuch zur „Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“ zum Ausdruck, das die Kommission dem Europäischen Rat von Cannes (Juni 1995) vorgelegt hat: Es soll eine Vorab-Vermittlung des auf die Beitrittskandidaten zukommenden institutionellen Norm-, Regel- und Verfahrens-



kanons erreicht werden. Im Anhang des Weißbuchs ist das Binnenmarktrecht umfassend dargestellt, zusammen mit den zentralen gemeinsamen Maßnahmen und Rechtsvorschriften. Gleichwohl hat die Kommission unterstrichen, dass es um die tatsächliche *Institutionalisierung* des von den Beitrittskandidaten zu übernehmenden Acquis Communautaire geht, um dessen soziopolitische Verwurzelung in den jeweiligen nationalen Politiken:

Die wichtigste Herausforderung für die assoziierten Länder bei der Übernahme der Binnenmarktvorschriften liegt nicht in der Angleichung der Rechtstexte, sondern in der Schaffung der administrativen und gesellschaftlichen Voraussetzungen dafür, daß die Vorschriften auch wirklich greifen. (Europäische Kommission 1995, 22)

Dass in diesem Zusammenhang regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa wichtige Funktionen erfüllen kann, ist früh erkannt, doch in der Assoziierungs- und Vor-Beitrittsstrategie zu spät umgesetzt worden. Bereits im Dezember 1992 hatte die Kommission den dann auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen (Juni 1993) angenommenen Vorschlag unterbreitet, die bilaterale Schiene zumindest um eine institutionalisierte multilaterale zu ergänzen, vor allem, um – wie das beim Visegrád-Prozess passiert war – regionale Kooperationsstrukturen nicht wieder zu schwächen (Iorga 1995/96, 259; Lippert 1997, 202). Der Europäische Rat in Essen (Dezember 1994) beschloss dementsprechend, die so genannten „strukturierten Beziehungen“, zu denen auch der Strukturierte Dialog zählte, offiziell zu einer Vor-Beitrittsstrategie zu erheben. In Fragen gemeinsamen Interesses sollten die assoziierten Länder mit den Verfahren der Gemeinschaftsorgane vertraut gemacht, Gewohnheitskooperation geschaffen und der allgemeine Annäherungsprozess an die Normen, Regeln und Verfahrensweisen der Union unterstützt werden:

Derartige Beziehungen sind in zweierlei Hinsicht von Nutzen. Auf Verfahrensebene wird sich dadurch eine enge Arbeitsbeziehung aufbauen und eine gewohnheitsmäßige Zusammenarbeit einspielen. In der Sache werden die Union und die assoziierten Länder zur Zusammenarbeit in Bereichen ermutigt, in denen Lösungen für drängende Probleme ein Handeln auf europäischer Ebene erfordern. (Europäische Kommission 1994, D 656)

In der Praxis allerdings machte sich bei den assoziierten Ländern der Verdacht breit, jede Wendung zum Multilateralismus könnte einer Abwehrstrategie der EU gegen die konkrete Befassung mit Beitrittsanträgen dienen (Lippert 1997, 212). Im Rahmen des Strukturierten Dialogs befürchteten sie schließlich, in eine dauerhafte Asymmetriestellung aufgrund dauernder Rechtfertigungszwänge gegenüber den Forderungen der EU zu geraten (vgl. die Bilanz von Lippert/Becker 1997, 62).

Die Abschaffung des Strukturierten Dialogs ist deshalb mit darauf zurückzuführen, dass die meisten assoziierten Länder es selbst für vorteilhafter hielten, die Assoziierung und die Vorbereitung auf einen Beitritt in allen Bereichen bilateral zu gestalten, auf der Grundlage der Europaabkommen, und nicht zu multilateralisieren, wie es der Strukturierte Dialog vorsah. Insbesondere Polen, die Tschechische Republik und Ungarn hatten kein Interesse daran, es in der Beitrittsfrage zu einem problem-lösungsorientierten Politiknetzwerk zwischen der EU und ihrer Visegrád-Gruppe kommen zu lassen. Vielmehr weigerten sie sich mehr und mehr, sich überhaupt als Gruppe ansprechen zu lassen. Der ökonomische Hebel, die Vor-Beitrittsstrategie und die Zurückhaltung hinsichtlich konkreter Beitrittsperspektiven hatten nicht – wie seitens der EU erwartet – zu der erwarteten Institutionalisierung der Kooperation zwischen den relativ erfolgreichsten Transformationsländern geführt, sondern bei diesen konkurrenzorientierte nationale Strategien auf den Plan gerufen.

Unter diesen ungünstigen Rahmenbedingungen hatte der Strukturierte Dialog die Dimension der *reflexiven Institutionalisierung* zwar durchaus anzusprechen vermocht, allerdings im Ergebnis nur in einem negativen Sinn: In den multilateralen Beziehungen sahen die Beitrittskandidaten bald weniger den Versuch der derzeitigen EU-Mitglieder, sie als gleichberechtigte Europäer in ihren Kreis aufzunehmen, als vielmehr das Unterfangen, sie zu absorbieren. Ebenso machten sich Befürchtungen breit, multilaterale Vor-Beitrittsstrategien und starke Kooperation zwischen den Kandidaten würden letztlich nicht auf einen schnell-

len und effektiven Beitritt vorbereiten, sondern den Beitritt weit hinauszögern. Die assoziierten Länder nutzten den Rahmen des Strukturierten Dialogs zuweilen dazu, einen ‚Schönheitswettbewerb‘ untereinander auszutragen, sich selbst den Status von ‚Beinahe-Mitgliedern‘ zuzubilligen und zu versuchen, sich in die internen Politikprozesse der Union einzuklinken; die EU ihrerseits machte anders als etwa die NATO keinerlei Anstalten, flexible Optionen dafür zu entwickeln, die Beitrittskandidaten auf einer Ebene unterhalb der Mitgliedschaft in ihre Verfahren einzubinden (Lippert/Becker 1998).

Nicht nur ist es zu Desintegration der Beitrittsaspiranten untereinander gekommen, sondern auch zu Konflikten mit der EU. Die entsprechenden Konfliktpotenziale gehen zurück auf die in der Politik der mittel- und osteuropäischen Länder immer wieder erkennbare Ambivalenz zwischen Souveränitätsüberzeugung sowie eigenen wertpolitischen Ideen auf der einen Seite und der in bestimmten Aspekten als überinstitutionalisierter, von einem Komitee von Bürokraten gesteuerter Integrationsblock wahrgenommenen EU auf den anderen. Stückweise schwingen bei dieser Wahrnehmung schlechte Erinnerungen an den Sowjetblock und das eigene sozialistische System mit (Kotsch 1995, 26f.). In diesem Zusammenhang hat die Vor-Beitrittsstrategie zwei negative politische Folgewirkungen, die konkrete Beitrittskonflikte bedingen. Zum einen erwarten die assoziierten Länder aus ihrem Akteurstypenverständnis als assoziierte Mitglieder die Eröffnung einer konkreten Beitrittsperspektive mit möglichst präzisiertem Timing (Mayhew 1998, 22f.). Zum anderen wurde an die assoziierten Länder die Wahrnehmung vermittelt, dass sie nun an der Schwelle zu einer neuen Welt, derjeniger harter Interessenpolitik stehen, in der es gilt, seine eigenen Rechte und Ziele hörbar zu machen und zu verteidigen (ebd., 23).

Das gipfelte in der vor allem von tschechischer Seite vorgebrachten affronthafter Kritik gegenüber der Vertiefung der Europäischen Union, wobei die Westeuropäer nicht begriffen hätten, dass der Umbruch in Mittel- und Osteuropa ebenso sie zum Umdenken nötige: Die Ära des Kollektivismus sei nun vorüber und das

neue Gesamteuropa dürfe nicht auf neuem Zentralismus und der Auflösung seiner Völker beruhen, sondern nur das für Europa ideengeschichtlich und historisch so entscheidende Prinzip der Vielfalt könne ihm Kraft und Sinn verleihen (Kotsch 1995, 27).

Am deutlichsten sind die Konfliktpotenziale bislang im Fall Polens geworden, dessen Regierung schon bald nach Aufnahme der Beitrittsverhandlungen im März 1998 in einen handfesten Disput mit den Unterhändlern der EU und mit der EU als solcher geriet. Anlass war, dass die Kommission unerwartet 34 Mio. ECU aus dem für 1998 ursprünglich auf 212 Mio. ECU veranschlagten PHARE-Programm für Polen gestrichen hatte (zum Folgenden: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1998, 3). Die Kommission hatte moniert, dass mehrere von Polen vorgeschlagene Projekte entweder nichts mit der Zielsetzung des Programms und nichts mit einer beitragsvorbereitenden engeren Annäherung an die EU zu tun hätten oder aber schlecht vorbereitet seien. Die polnische Regierung schlug einen umso schärferen Ton an, als sie innenpolitische Probleme bei der Mobilisierung von Unterstützung für einen EU-Beitritt hatte, da vor allem das rechte Lager, und dort besonders die Nationalkatholische Partei, einen Identitätsverlust des Landes befürchtete. Symptomatisch für solche Wahrnehmungen drohenden Identitätsverlusts ist ein Gemälde, das die polnische Regierung für ihre Vertretung bei der EU in Auftrag gegeben hat. Es trägt den Titel „Das heidnische Europa entführt Polen“.

Jedenfalls wird hier ein grundlegendes Spannungsverhältnis offenbar. Auf der einen Seite muss die EU auf einen rigiden Anpassungskatalog dringen, um Konflikte im Rahmen der Erweiterung zu verhindern und dem Problem zu entgehen, möglicherweise bei einer Formalintegration zu landen, der ein realpolitischer und vor allem verfahrensmäßiger Unterbau unter der Ägide gemeinsamer politischer Entscheidungen und Rechtsvorschriften fehlt. Auf der anderen Seite ist das letzte Ende nur erreichbar, wenn die Beitrittsländer sich dabei der Vormundschaft der Kommission unterstellen, ohne dass die EU eine entfernt vergleichbare Selbstbindung einginge.

Trotz alledem darf eine wichtige Komponente der Beitrittsstrategie nicht übersehen werden, die den Erfordernissen der politischen Institutionalisierung einer erweiterten Union entgegenkommt und zur Verregelung von Beitrittskonflikten beitragen kann: Über das Interesse der Beitrittskandidaten am Gemeinsamen Markt und mit seinen Assoziationen Wohlstand, Freiheit und Gesellschaftsfrieden sollen auch allgemeine Normen europäischer Politik gestärkt werden. So hatte die EG bereits den Abschluss der Europaabkommen und hat die EU die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen an spezifische Vorleistungen gebunden, durch die regionale Konfliktkonstellationen ein gutes Stück entschärft worden sind. Zum Beispiel enthalten die Präambeln der Europaabkommen mit Bulgarien und Rumänien, der Handels- und Kooperationsabkommen mit Albanien, Estland, Lettland und Litauen Erwähnungen der Bedeutung des Minderheitenschutzes. Des Weiteren band die EU die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Estland und Lettland an den Abschluss von Grenzverträgen mit der Russischen Föderation, während deren Aushandlung beide Staaten auf ihre Gebietsansprüche verzichtet haben.

Außerdem konnten im Rahmen des allgemeinen politischen Prozesses zwischen der EU und den assoziierten Staaten wiederholt zwischenstaatliche Streitigkeiten unter den assoziierten Staaten entschärft werden. Die Betonung der EU, dass die uneingeschränkte Übernahme und Fähigkeit zur praktischen Umsetzung des *Acquis Communautaire* entscheidende Beitrittsvoraussetzung ist und die auszuwählenden Kandidaten infolge dieses Kriteriums in ihrer Handlungsfähigkeit nicht durch interne Konflikte oder Konflikte mit Nachbarstaaten beschränkt sein dürfen, hat zu deutlicher Abschwächung von Konfliktverhalten und zu politischer Annäherung geführt. Beispiele sind der ungarisch-slowakische Streit über das Staudamm- und Wasserkraftwerkprojekt Gabčíkovo-Nagy-maros, eine Konfliktformation, in der ethnationale, umweltpolitische, territoriale und souveränitätsostentative Konfliktstoffe zusammenfließen, die ungarisch-rumänische Akkommodationspolitik in der Minderheitenfrage

und die Kooptation von Vertretern der ungarischen Minderheit in die rumänische Regierung sowie der polnisch-litauische Ausgleich (Iorga 1995/96; Rummel 1996).

## Fazit und Desiderata

Zwar kommt die Assoziierungs- und Beitrittsstrategie der EU einigen Erfordernissen reflexiver Institutionalisierung nach, und darüber hinaus hat der exogene Stabilisierungsansatz mit seinem Prinzip der politischen Konditionalität von Wirtschaftshilfe und Handelserleichterungen trotz all seiner Problematik wichtige Impulse für akkommodatives staatliches Handeln in gesellschaftlichen und außenpolitischen Konfliktfeldern in den neuen Demokratien gegeben. Doch die Gesamtbewertung bleibt ambivalent; denn zugleich sind neue Konflikte in die europäische Landschaft geschrieben worden. Außerdem wurde der – von der Forschung als wichtige Komponente der Beitrittsstrategie und der politischen Institutionalisierung einer erweiterten Union erachteten (siehe Cottey 1995; Fitzmaurice 1995) – regionalen Kooperation in Mittel- und Osteuropa nachhaltig geschadet.

So gut das jetzt noch möglich ist, sollte die EU berücksichtigen, dass sich im Rahmen ihrer Erweiterung das klassische Huntington'sche Problem der tief greifenden *politischen Institutionalisierung* einer Regierungsordnung stellt: Die neue Mitglieder aufnehmende und sich zugleich vertiefende sowie zu einem eigenständigen außen- und sicherheitspolitischen Akteur entwickelnde Union muss ihre Validierung erreichen, d.h. sie muss sich in den politischen Leitideen und im politischen Handeln ihrer Mitgliedstaaten verwurzeln. Die Quintessenz politischer Institutionalisierung ist dabei die gleiche, die Huntington vor dreißig Jahren für die Herausbildung neuer Handlungsordnungen in sich wandelnden staatlichen Gesellschaften ausgemacht hat: „Institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability“ (Huntington 1968, 12). Es kommt auf die wertbezogene Einbettung politischer Prozesse in die formalen Institutionen ei-

ner Gemeinschaftsordnung an, und dabei vor allem auf die Ausbildung entsprechender förderlicher Handlungsmuster zur faktischen Umsetzung von Prinzipiendeklarationen und Regelungen.

Die Erweiterung der EU um mittel- und osteuropäische Länder zeichnet sich auch durch ihren starken politischen Charakter und die damit verbundenen politischen Ideen aus – von einer „ordnungspolitischen Gestaltungsaufgabe“ (Cassel 1998) bis zu „Europa wiedererschaffen“ (Mayhew 1998). Das schafft umso größeres Konfliktpotenzial, als die Europäische Union trotz aller Integrationserfolge doch letztlich noch immer eine *negative Gemeinschaftsbildung* verkörpert. Nach wie vor sollen Hindernisse der Kooperation und der multinationalen Konzertation abgebaut werden, aber gemeinsame Leitideen und positive Entwicklungskonzepte stehen relativ im Hintergrund. Deswegen muss sowohl nach innen als auch besonders gegenüber den künftigen Mitgliedstaaten ein gemeinsamer Ansatz gefunden werden, der nicht nur eine Anpassung des formalen Institutionengefüges, sondern darüber hinaus die Vermittlung von Handlungspraktiken beinhaltet. Die Rahmenbedingungen künftiger europäischer Politik werden in diesem Sinn gerade nicht auf Regierungskonferenzen geschaffen.

Es bedarf also der Institutionalisierung von „agency“ und damit in erster Linie der Inklusion – nicht so sehr der zunächst vielleicht funktional erscheinenden Differenzbildung zwischen Mitgliedern einer ersten Runde und Mitgliedern späterer Runden, zwischen Beitrittskandidaten, die dem Beitritt näher oder ferner stehen und dergleichen. Andernfalls werden den mittel- und osteuropäischen Ländern wenig politische Spielräume gelassen, jenseits von rigiden Anpassungsvorschriften authentische Identitätsbildung und Selbstverortung zu betreiben. Damit aber wird sich eine grundlegende Voraussetzung für die politische Institutionalisierung einer erweiterten Union nicht herausbilden können: eine gemeinsame Zukunftsorientierung mit wechselseitiger positiver Erwartungsbildung und Potenzial für symmetrische Beziehungen anstatt institutionalisierter Ungleichheit.

## ANMERKUNGEN

- \* Einem anonymen Gutachter bzw. einer anonymen Gutachterin der ÖZP danke ich für hilfreiche Hinweise.
- 1 Das Interesse gilt den auf den Beitrittsprozess bezogenen Aspekten. Ich übersehe keineswegs, dass effektives Regieren in einer erweiterten EU genauso von inneren institutionellen Veränderungen abhängt (z.B. Anpassung der Stimmverteilung im Rat, Ausweitung von Mehrheitsbeschlüssen, weitere Flexibilisierungsklauseln), zumal diese in der letzten Beitrittsrunde (1995: Österreich, Schweden, Finnland) ausgespart wurden. Um die damit zusammenhängenden Fragen geht es mir aber im Folgenden nicht. Sie werden bereits breit abgehandelt, auch in ihren theoretischen Implikationen (z.B. Wolf 1997). Die Problematik der reflexiven Institutionalisierung in *diesem* Bereich ist politikwissenschaftlich auch schon früh anerkannt und behandelt worden (siehe Jørgensen 1997).
- 2 „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können. [...] Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt [...] einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.“ (Europäischer Rat in Kopenhagen, Pkt. 7, A, iii)
- 3 Die gemeinsame Kulturpolitik wurde im Vertrag von Maastricht (1993) begründet. Sie gehört zur ersten, vergemeinschafteten Säule der EU und stützt sich auf Art. 3, 128 und 151 des EG-Vertrags in Verbindung mit der Präambel und Art. 1 der Satzung des Europarats. Zu ihren Zielen gehören die Verbesserung der Kenntnisse der Kulturen und der Geschichte der Völker Europas, der Schutz des kulturellen Erbes, die Förderung der gemeinsamen Identität und ein gemeinsamer, multikultureller und demokratischer Lernprozess. Die EU kann selbstständig Kulturprogramme vorschlagen und durchführen und verfügt dazu über einen festgesetzten Haushalt.
- 4 Zusammenfassend zu PHARE siehe Prange (1997, 149–170). Das PHARE-Programm ist ein 1989 beschlossenes Hilfsprogramm zur wirtschaftlichen Umgestaltung der osteuropäischen Länder, das vor allem der Privatwirtschaft zugute kommen soll. Im Zeitraum von 2000–2006 ist PHARE mit jährlich 1,56 Mrd. Euro ausgestattet. Zusammen mit den seit

- 1991 zwischen der EU und den Ländern Mittel- und Osteuropas geschlossenen Assoziierungsabkommen (den sogenannten Europaabkommen) ist es das Standbein der Heranführungsstrategie. PHARE wird inzwischen ergänzt durch die neuen Instrumente für die Anpassung der Landwirtschaft (SAPARD) und die regionale Entwicklung (ISPA). Das dafür im Zeitraum 2000–2006 zur Verfügung stehende Gesamtvolumen beträgt 22 Mrd. Euro. Weitere Instrumente für die Vorbereitung der Erweiterung sind die Beitrittspartnerschaften (siehe Anm. 5), Stellungnahmen der Kommission, Fortschrittsberichte der Kandidaten, Screening (die analytische Durchleuchtung und Erläuterung des sich ständig fortentwickelnden Acquis durch die Kommission) und Beitrittskonferenzen zum Entwurf einer Beitrittsakte, auf deren Grundlage dann die Ratifikationen des jeweiligen Beitritts erfolgen.
- 5 Die 1998 eingeführten Beitrittspartnerschaften handelt die Kommission jährlich mit jedem der mittel- und osteuropäischen Länder aus. Sie legen die kurz- und mittelfristigen Prioritäten der Anpassung an den Acquis und die finanzielle Unterstützung seitens der EU fest.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Baldone, Salvatore/Fabio Sdogati* (Hg.) (1997). EU-CEECs Integration: Policies and Markets at Work, Milano.
- Cameron, Fraser* (1995). Die Politik der EU gegenüber den Staaten Mittel- und Südosteuropas, in: Werner *Weidenfeld* (Hg.): Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa. Aktualis. u. vollst. überarb. Fassung, Gütersloh, 423–435.
- Candole, James de* (1993). Czechoslovakia. The End of an Illusion, London.
- Cassel, Dieter* (Hg.) (1998). Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe, Berlin.
- Cotter, Andrew* (1995). East-Central Europe after the Cold War. Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary in Search of Security, Houndmills/London.
- Elster, Jon/Claus Offe/Ulrich K. Preuss* (1998). Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea, Cambridge.
- Europäische Kommission* (1992). Bericht der Kommission: „Europa und die Problematik der Erweiterung“, in: Presse- und Informationsamt der [deutschen] Bundesregierung (Hg.): Bulletin, Nr. 71, 684–688. (= Europäischer Rat in Lissabon. Tagung der Staats- und Regierungschefs der EG am 26. und 27. Juni 1992. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, unbenannte Anlage.)
- Europäische Kommission* (1994). Strategiepapier der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Vorbereitung des Beitritts der Länder Mittel- und

- Osteuropas, veröffentlicht am 13. Juli 1994 in Brüssel (Auszüge), in: Europa-Archiv, 49(22), D 655–659.
- Europäische Kommission* (1995). Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Brüssel, KOM (95) 163 endg.
- Europäische Kommission* (1997). Agenda 2000 – Bd. I: Eine stärkere und erweiterte Union, Brüssel, DOC/97/6.
- Europäischer Rat in Kopenhagen* (1993). Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft am 21. und 22. Juni 1993. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der [deutschen] Bundesregierung (Hg.): Bulletin, Nr. 60, 629–644.
- Fitzmaurice, John* (1995). Regional Cooperation in Central and Eastern Europe: A New Hope for Stability and Democracy, in: György G. *Márkus/László Guba* (Hg.): Integration and Disintegration in Contemporary Europe, Budapest, 76–97.
- Geißler, Frank* (1995). Transformation und Kooperation. Die ostmitteleuropäischen Systemumbrüche als kooperationspolitische Herausforderung der EG, Baden-Baden.
- Giering, Claus* (1997). Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration, Bonn.
- Handl, Vladimír* (1993). Tschechische Europapolitik: Profilsuche und Kursbestimmung, in: Integration, 16(3), 125–137.
- Huntington, Samuel P.* (1968). Political Order in Changing Societies, New Haven, CT.
- Iorga, Roxana* (1995/96). The EU and the Stabilization of the CEEC: Evolving Political Relations and Economic Agreements, in: Gianni *Bonvicini/Maurizio Cremasco/Reinhard Rummel/Peter Schmidt* (Hg.): A Renewed Partnership for Europe. Tackling European Security Challenges by EU-NATO Interaction, Baden-Baden, 245–263.
- Jørgensen, Knud Erik* (Hg.) (1997). Reflective Approaches to European Governance, Houndmills/London.
- Juchler, Jakob* (1994). Osteuropa im Umbruch. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen 1989–1993. Gesamtüberblick und Fallstudien, Zürich.
- Kotsch, Bernhard* (1995). Reaktionen der EG und der NATO auf die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa am Beispiel der Tschechoslowakei/Tschechischen Republik, München, Osteuropa-Institut, Mitteilungen, Nr. 5, Juli.
- Lippert, Barbara* (1997). Relations with Central and Eastern European Countries: The Anchor Role of the European Union, in: Elfriede *Regelsberger/Philippe de Schoutheete de Tervarent/Wolfgang Wessels* (Hg.): Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond, Boulder, CO, 197–217.
- Lippert, Barbara/Peter Becker* (1997). Bilanz und Zukunft des Strukturierten Dialogs, in: Integration, 20(2), 56–71.

- Lippert, Barbara/Peter Becker* (1998). Structured Dialogue Revisited: the EU's Politics of Inclusion and Exclusion, in: *European Foreign Affairs Review* 3(3), 341–365.
- Lippert, Barbara/Heinrich Schneider* (Hg.) (1995). *Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States*, Bonn.
- March, James G./Johan P. Olsen* (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York.
- March, James G./Johan P. Olsen* (1995). *Democratic Governance*, New York.
- Mayhew, Alan* (1998). *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge.
- Monar, Jörg* (1997). The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A „Strengthened Capacity for External Action“?, in: *European Foreign Affairs Review*, 2(4), 413–436.
- Prange, Heiko* (1997). *Die Ostintegrationspolitik der Europäischen Union*, Marburg.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (1998). *Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland mit Berichten und Kommentaren aus Nachrichtenagenturen. Teil: Berichte, 27. Mai*, Bonn.
- Rummel, Reinhardt* (1996). The European Union's Politico-Diplomatic Contribution to the Prevention of Ethno-National Conflict, in: *Abram Chayes/Antonia H. Chayes* (Hg.): *Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington, DC, 197–235.
- Schneider, Volker/Patrick Kenis* (1996). Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, in: *dies.* (Hg.): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt/M./New York, 9–43.
- Van Ham, Peter* (1993). *The EC, Eastern Europe and European Unity. Discord, Collaboration and Integration since 1947*, London.
- Wolf, Klaus Dieter* (Hg.) (1997). *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden.
- Zielonka, Jan* (1998). Policies without Strategy: the EU's Record in Eastern Europe, in: *dies.* (Hg.): *Paradoxes of European Foreign Policy*, Den Haag, 131–145.

#### AUTOR

Alexander SIEDSCHLAG, geb. 1971, Dr. phil., M.A., Privatdozent für Politikwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Forschungsinteressen: Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik, europäische Integration, Theorien der internationalen Politik und der vergleichenden Politikwissenschaft. Jüngste Publikationen: „Politische Institutionalisierung und Konflikttransformation. Leitideen, Theoriemodelle und europäische Praxisfälle“. Opladen 2000; „Zwischen gezähmter Macht und gefordertem Engagement. Die Außen- und Sicherheitspolitik der vereinten Deutschland in ihrer ersten Dekade“, in: *Gegenwartskunde* 49(2) 2000, 143–156; „Theorie der internationalen Politik auf neuen Wegen. Gerechtigkeitskriterien, Handlungspraktiken, Rollenmodelle und Diskursformationen“, in: *Zeitschrift für Politik* 46 (1999), 355–361.

Adresse: Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Bereich Politikwissenschaft, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin, e-mail: alexander.siedschlag@rz.hu-berlin.de