

Indirekte Effekte der EU-Beitrittskonstellation für die Demokratien in Beitrittsländern

Martin Brusis

Erschienen in: Gero Erdmann und Marianne Kneuer (Hrsg.), Externe Faktoren der Demokratisierung. Baden-Baden: Nomos 2008, S. 195-212.

AUSZUG

1. Einleitung

Die Konsolidierung der neuen Demokratien Ostmittel- und Südosteuropas geschah und erfolgt weiterhin im Kontext des europäischen Integrationsprozesses. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) besitzt eine starke Anziehungskraft für lokale politische Eliten, die in ihrer überwiegenden Mehrheit einen Beitritt zur EU anstreben.

Bekanntlich hat die EU die Existenz stabiler demokratischer Institutionen sowie die Achtung von Menschen- und Minderheitenrechten seit dem Gipfeltreffen ihrer Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen 1993 zur Voraussetzung eines Beitritts gemacht. Die EU-Institutionen haben regelmäßig überprüft, ob die (potentiellen) Beitrittsländer dieses sogenannte politische Beitrittskriterium erfüllen. So hat die EU-Kommission in ihren jährlichen „Fortschrittsberichten“ untersucht, inwieweit die Legislative, die Exekutive und Verwaltung sowie das Gerichtswesen in den Beitrittsländern verfassungskonform und reibungslos funktionieren, ob die Menschen- und andere individuelle Grundrechte beachtet, ethnische Minderheiten geschützt und Korruptionserscheinungen bekämpft werden. Im Fall der westlichen Balkanländer wurde die Bereitschaft zur regionalen Kooperation und zur Kooperation mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien als zusätzliche Teilkriterien aufgenommen.

Insofern hat die EU relativ präzise definierte Standards für demokratische Institutionen entwickelt, die über das in der Demokratieforschung grundlegende, sparsame Polyarchiekonzept von Robert Dahl hinausgehen und Elemente ambitionierterer Konzepte von rechtsstaatlicher Demokratie enthalten (Diamond 1999; Dimitrova/Pridham 2004; Merkel et al. 2003).

Zu der Frage, ob und inwieweit die Beitrittsbedingungen der EU innerstaatliche Veränderungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern bewirkt haben, ist mittlerweile eine umfangreiche Literatur entstanden (Dimitrova 2002; Grabbe 2005; Kneuer 2007, Linden 2002; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a; Smith 2001). Verschiedene Studien zu den Wirkungen der politischen Beitrittskonditionalität haben kausale Zusammenhänge zwischen den EU-Anforderungen und innerstaatlichen demokratischen Reformen in Beitrittsländern – wie der Slowakei und der Türkei – zu rekonstruieren versucht (Pridham 2002; Schimmelfennig/Engert/Knobel 2003; Vachudová 2004). Beide Länder erfüllten aus Sicht der EU das politische Beitrittskriterium nicht ausreichend und wurden deshalb zunächst nicht zu Beitrittsverhandlungen eingeladen (Slowakei 1997-1998, Türkei 1998-2002). Die Studien belegen die Effektivität der Beitrittskonditionalität damit, dass diese Beitrittsländer die von der EU erwarteten Reformmaßnahmen umsetzten oder dass von der EU kritisierte Regierungen abgewählt wurden.

In diesem Beitrag sollen die diesen Studien zu Grunde liegende Konditionalitäts-Anpassungsperspektive um eine Perspektive erweitert werden, die die indirekten Diffusions- und Rahmungseffekte der EU-Beitrittskonstellation untersucht. Dieser Fokus ist durch ein gewisses Unbehagen mit Untersuchungen aus der Internationale Beziehungsforschung motiviert, die die innerstaatlichen Anpassungsreaktionen auf Europäisierungsdruck oder EU-Bedingungen untersuchen, aber die Einbettung jeder „Anpassungsreaktion“ in nationalstaatli-

che Institutionen, Traditionen und dynamische Akteurskonstellationen vernachlässigen (Green Cowles/Caporaso/Risse 2001; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005c).

Demokratische Reformen sind aus einer Perspektive, die den nationalstaatlichen Kontext systematisch berücksichtigt, das Ergebnis zahlreicher begünstigender Ursachenfaktoren, wobei die EU-Konditionen einen (besonders) wichtigen Faktor darstellen. Von der EU oder anderen externen Demokratisierungsakteuren gestellte Anforderungen sind aber weder *a priori* notwendige, noch hinreichende Bedingungen für innerstaatlichen Wandel; vielmehr muss jeweils empirisch nachgewiesen werden, inwiefern sie für die innerstaatlichen Akteure relevant waren und ob sie in einer vorgegebenen Interessenlage entscheidend für einen Politikwechsel waren (Brusis 2005: 298).

Außerdem bietet eine Fokussierung auf zu erwartende oder ausbleibende innerstaatliche Anpassungsreaktionen häufig keine Erklärung für weitergehende Fragen, die für die Zukunft der Demokratie in einem Land bedeutsam sind. Da die EU zwar gemeinsame grundrechts- und allgemein rechtsstaatsbezogene Normen (Anti-Diskriminierung, Gleichheitsgrundsatz, Suspendierung der Mitgliedschaft im Falle der Verletzung demokratischer Prinzipien etc.), aber keine Rechtsvorschriften für die Organisation demokratischer Institutionen (Parlament, Regierung, Gerichte, Verwaltungsaufbau) vereinbart hat, existieren dafür auch keine präzisen Bedingungen, an denen sich die Beitrittsländer orientieren und deren Erfüllung man dann untersuchen könnte. Der Befund einer Anpassungsreaktion erklärt demzufolge nicht, warum welche institutionellen Optionen realisiert wurden.

Überdies ermöglicht die Beobachtung einer Anpassungsreaktion allein noch keine Aussage darüber, ob es sich dabei um eine nachhaltige Veränderung handelt, die auch jenseits der Mitgliedschaftsschwelle andauert. Um dies einzuschätzen, muss man die Kontextbedingungen der Anpassungsreaktion verstehen – vor allem die Stabilität pro-demokratischer Akteurskoalitionen und die Intensität des Wandels von Verhaltensmustern.

In diesem Beitrag werden Befunde für die Klärung solcher weitergehenden Fragen gesammelt. Ziel des Beitrags ist es, die von konditionalitätszentrierten Studien unterbelichteten indirekten Effekte der Beitrittskonstellation für die in den Beitrittsländern bestehenden Arrangements demokratischer Institutionen zu erschließen. Indirekte Effekte umfassen all jene Veränderungen, die über die Umsetzung explizit formulierter EU-Bedingungen hinausgehen, von innerstaatlichen Akteuren jedoch im Hinblick auf die EU-Dimension ihres Handelns betrieben werden. Der EU-Kontext oder – spezifischer – die EU-Beitrittskonstellation als die Summe von Akteuren, Arenen, Instrumenten und Normen, mit denen die EU die Beitrittsvorbereitung strukturiert und steuert, bieten innerstaatlichen Akteuren eine Gelegenheitsstruktur, die sie dann nutzen, wenn sie dies als vorteilhaft für ihre eigenen Präferenzen und Interessen erachten. Zu den indirekten Effekten gehören die Diffusion von Normen und Ideen in den innerstaatlichen Diskurs oder die Rahmung (*framing*) von Politik und Problemen unter Bezug auf die EU-Ebene (Knill/Lehmkuhl 1999: 4; Radaelli 2003: 40-44). Indirekte Effekte beschränken sich nicht auf nicht-intendierte Effekte und können sowohl Strukturen als auch *policies* oder *politics* in den ostmittel- und südosteuropäischen Demokratien betreffen (Kneuer 2007: 383 f).

Da kein einheitliches EU-Demokratiemodell existiert, ist zu vermuten, dass EU-Einflüsse auf die Arrangements nationalstaatlicher demokratischer Institutionen vor allem in solchen indirekten Effekten zum Ausdruck kommen. In seinem Versuch zur Systematisierung von Diffusions- und Politiktransferprozessen in postsozialistischen Ländern hat Jacoby vorgeschlagen, zwischen der freiwilligen und gezwungenen Emulation westlicher Institutionen einerseits sowie der modellgetreuen und ungefähren Emulation andererseits zu differenzieren (Jacoby 2004: 6). Während die Beitrittskonditionalität die präzise Inkorporierung westlicher Institutionen und Regelungen (von Jacoby als *patches* bezeichnet) erforderte, werden indirek-

te Effekte von den drei anderen Emulationsmodi erfasst, die Jacoby unterscheidet: vage und ungefähre Erwartungen der EU (*thresholds*), die den innerstaatlichen Eliten weitgehende Handlungsspielräume für die Umsetzung von EU-Zielvorgaben ließen, sowie die beiden Modi der freiwilligen Übernahme von EU-Ideen und -Politiken (modelltreue *copies* und ungefähre *templates*). Jacobys Modell und seine zur empirischen Grundlegung ausgearbeiteten Politikfeldstudien weisen auf die Vielfalt von Diffusionsprozessen jenseits der vom Konditionalitätsansatz erfassten, direkten EU-Effekte hin.¹

Der Fokus auf indirekte Effekte hat zur Folge, dass man nicht nur die unter dem politischen Beitrittskriterium versammelten EU-Erwartungen betrachten kann. Vielmehr müssen auch die Anforderungen der Europa-politischen Koordinierung und Politikformulierung sowie das sogenannte administrative Beitrittskriterium einbezogen werden, das eine vollständige Übernahme des gesamten EU-Rechtsbestandes vor dem Beitritt verlangt. Aus dem teilweise sehr umfangreichen sektoralen EU-acquis könnten Effekte für demokratische Kerninstitutionen in den Beitrittsländern entstanden sein (siehe den Beitrag von Tina Freyburg/Sandra Lavenez/Frank Schimmelfennig/Hanno Scholtz/Tatiana Skripka/Anne Wetzel in diesem Band). Zwei Beispiele dafür seien hier genannt: Die Rechtsvorschriften zur Verwaltung der EU-Strukturfördermittel erfordern nicht nur die Errichtung von Planungs- und Kontrollausschüssen, sondern können auch indirekte Effekte für den Status der regionalen Verwaltungskörperschaften und die vertikale Gewaltenteilung haben. Die EU-Bestimmungen zur finanziellen Kontrolle bedingen nicht nur den Aufbau von internen und externen Institutionen der Rechnungsprüfung, sondern können auch Auswirkungen für den Haushaltsprozess und das Kräfteverhältnis von Exekutive, Legislative und Judikative haben.

Um herauszufinden, wie die Beitrittskonstellation auf die Wahrnehmungshorizonte und Handlungsspielräume innerstaatlicher Akteure wirkt, und ob indirekte Effekte eintreten, ist es notwendig, das Zusammenspiel relevanter Akteure zu rekonstruieren sowie ihre Interessenlagen und Handlungsstrategien zu ermitteln. Dazu bedarf es entsprechender Studien, die ländervergleichend angelegt sein und versuchen müssten, den Einfluss anderer Erklärungsfaktoren herauszufiltern beziehungsweise zu kontrollieren. Zu den wichtigsten alternativen Erklärungsfaktoren gehören nationale institutionelle Traditionen, globale kulturelle und institutionelle Diffusionsprozesse (Olsen 2003: 507). Bei ländervergleichenden Studien werden in der Regel national unterschiedliche Effekte – „differential responses“ (Héritier/Knill 2001: 257) – zu beobachten sein, die aus dem Zusammenwirken von EU-Anreizen und innerstaatlichen Akteuren zu erklären sind. Diese Forschungsaufgabe kann hier nur exemplarisch skizziert werden.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich entsprechend auf drei Felder von Staatlichkeit, die besondere Relevanz für das Gefüge demokratischer Institutionen und die politischen Prozesse in Demokratien besitzen:

1. die Exekutive,
2. die Beziehungen zwischen zentraler und lokaler/regionaler Verwaltungsebene, und
3. die Strukturen und Praktiken der Korruptionsbekämpfung.

Illustriert an Länderbeispielen wird zunächst gefragt, inwieweit die Beitrittskonstellation dazu beigetragen hat, das Verhältnis zwischen Regierungen und Parlamenten sowie die Beziehungen zwischen Regierung und Verwaltung in den Beitrittsländern zu verändern. Anschließend

¹ Im Unterschied zu Jacoby wird hier jedoch argumentiert, dass die beiden Strukturierungsdimensionen seines Modells nicht voneinander unabhängig sind. Je verbindlicher, formalisierter und präziser die EU-Vorgaben, desto weniger Spielräume hatten die Regierungen der Beitrittsländer bei der Umsetzung. Deshalb wird eine dichotome Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Effekten anstelle seiner komplexeren Klassifizierung von vier Emulationsmodi bevorzugt.

wird untersucht, inwieweit EU-Anreize und -Erwartungen eine Dezentralisierung des Staatsaufbaus bewirkt haben. Zuletzt wird skizziert, wie die von der EU geforderten Anti-Korruptionspolitiken die Strukturen der Korruptionsbekämpfung in den Beitrittsländern veränderten. Als Fazit wird vor möglichen Fehlschlüssen gewarnt, die eine konditionalitätszentrierte Forschungsperspektive nahe legen.

Der vorliegende Beitrag erhebt nicht den Anspruch, systematische empirische Evidenz für indirekte Effekte zu liefern. Vielmehr werden Beispiele aus einzelnen Beitrittsländern zusammengestellt, die indirekte Effekte für die Demokratie besonders gut veranschaulichen und die der Autor in früheren Forschungsarbeiten gesammelt hat. Mit Bulgarien, Polen, Serbien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn umfasst die Länderauswahl neben Staaten, die bereits 2004 Mitglied der EU wurden, auch einen Staat, der erst 2007 beitrug und einen Staat, der Mitte 2007 noch nicht als Beitrittskandidat eingestuft wurde.

(...)

5. Fazit

Im vorliegenden Beitrag wurden Belege für indirekte Effekte der EU-Beitrittskonstellation zusammengetragen, die im Bereich der Exekutivorganisation, Regionalverwaltung und Korruptionsbekämpfung beobachtet werden können. Im Falle der Exekutivorganisation bezogen sich die expliziten Beitrittsbedingungen der EU auf die Verankerung rechtsstaatlicher Kontroll- und Legalitätsprinzipien sowie die Depolitisierung der Beamtenschaft. Die Beitrittskonstellation bot darüber hinaus Anreize und Gelegenheiten für die Kodifizierung, Zentralisierung und Bürokratisierung der Exekutive sowie für eine Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament. Entsprechende Prozesse lassen sich in den Beitrittsländern beobachten. Die Anreize der Beitrittskonstellation wurden aber nur in dem Maße aufgegriffen, wie begünstigende innerstaatliche Faktoren – unter anderem homogene und mit klaren Mehrheiten ausgestattete Regierungskoalitionen – existierten. Im Falle der Regionalverwaltung mussten die Beitrittsländer die regionale und/oder lokale Verwaltungsebene als Partner am Management der EU-Strukturpolitik beteiligen. Diese Beitrittsbedingung begünstigte innerstaatliche Akteure, die regionale Selbstverwaltungskörperschaften errichten wollten. Was die Korruptionsbekämpfung betrifft, erwartete die EU unter anderem Anti-Korruptionsprogramme von den Regierungen der Beitrittsländer, förderte damit aber legalistisch-kriminalistische Problemlösungsstrategien gegenüber öffentlichen, gesellschaftlichen und politischen Integritätsmechanismen.

Indirekte Effekte der Beitrittskonstellation haben unter anderem die Zentralisierung innerhalb der Exekutive, die Exekutive gegenüber dem Parlament und die Errichtung regionaler Selbstverwaltungskörperschaften begünstigt. Vieles spricht dafür, dass die EU-Mitgliedschaft diese Effekte eher verstärkt als neutralisiert. Die Wahrung nationaler Interessen im Ministerrat legt eine zentralisierte EU-Politik ebenso wie exekutive Entscheidungsspielräume nahe. Das System der EU-Strukturförderung belohnt eigenständige Regionen, die ihre Interessen auch auf europäischer Ebene vertreten. Die Auswirkungen dieser Europäisierungseffekte auf die Demokratie in den neuen Mitgliedstaaten sind vielfältig und teilweise auch gegenläufig. Während parlamentarische und innerexekutive Kontrollfunktionen tendenziell eingeschränkt werden, erweitern sich die Beteiligungsmöglichkeiten auf regionaler Ebene. Welche Folgewirkungen dadurch ausgelöst werden und inwieweit eine institutionelle Konvergenz unter den neuen (und alten) EU-Mitgliedstaaten eintritt, gehört zu den offenen Fragen der Demokratie- und Europäisierungsforschung.

Wie einleitend betont, müsste ein systematischer Nachweis indirekter Effekte die Interessenlagen und Strategien der relevanten innerstaatlichen Akteure rekonstruieren und durch

Ländervergleiche den Einfluss alternativer Erklärungsfaktoren kontrollieren. Im Unterschied zu einer Konditionalitäts-Anpassungsperspektive nimmt eine Fokussierung auf indirekte Effekte die Interpretations-, Entscheidungs- und Handlungsspielräume innerstaatlicher Akteure in den Blick. Die Regierungen der Beitrittsländer beriefen sich auf EU-Erwartungen oder interpretierten diese als EU-Bedingungen (siehe z.B. das oben erwähnte Subsidiaritätsprinzip), um eigene Reformprojekte zu legitimieren.

Das Zusammentreffen von Vorbereitungen auf den EU-Beitritt und institutionellen Reformen in den Beitrittsländern lädt zunächst dazu ein, diese Reformen als Folge der EU-Beitrittskonditionalität zu erklären. In einer wissenschaftlichen Betrachtung sollte jedoch zwischen der Wirkungslogik unterschieden werden, die die EU für die Beitrittskonditionalität unterstellt oder die die innerstaatlichen Akteure in den Beitrittsländern öffentlich reklamieren, und der Untersuchung, ob und wie diese Konditionalität wirksam wird. Um etwas über die Wirksamkeit der Beitrittskonditionalität herauszufinden, muss untersucht werden, ob EU-kompatible Regeln aufgrund von externen EU-Erwartungen eingeführt werden. Da die Motive der Akteure nicht sicher bekannt sind, kann man versuchen, kontrafaktisch zu verfahren; dabei ist zu überlegen, ob die betreffenden Reformen auch eingeführt worden wären, wenn die EU sie nicht zur Bedingung für eine Mitgliedschaft gemacht hätte (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b).

Innerstaatliche Veränderungen lassen sich insofern dann als „durch Konditionalität verursacht“ erklären, wenn die Existenz von EU-Bedingungen einen Unterschied macht für die Entscheidung, den Status quo zu verändern. Die Koinzidenz von EU-Konditionalität und innerstaatlicher Veränderung beweist aber noch nicht, dass eine solche Kausalität vorliegt. Kausalität ist nicht hinreichend dadurch belegt, dass die EU Konditionalität anwendet oder dass innerstaatliche Akteure ihre Politik als Folge von EU-Bedingungen erklären. Innerstaatliche Akteure können EU-Konditionalität instrumentalisieren oder können auch bei Abwesenheit von expliziten EU-Bedingungen aufgrund von EU-Anreizen handeln, worauf die skizzierten Beispiele hinweisen.² Berücksichtigt man diese durchaus nicht unwahrscheinlichen Handlungsmöglichkeiten, dann lässt sich folgern, dass die Präsenz von EU-Bedingungen weder eine hinreichende noch eine notwendige Bedingung für innerstaatlichen Wandel darstellt.

EU-Erwartungen können sehr wohl einen innerstaatlichen Wandel bewirkt haben, aber um dies festzustellen, muss man bewerten, wie die EU-Signale und -Vorgaben innerstaatlich perzipiert und inkorporiert werden. Die empirische Akteurs- und Motivkonstellation muss zu diesem Zweck analysiert werden. Auch wenn man diesen empirischen Zugang wählt, erscheint die Konditionalitäts-Anpassungsperspektive in ihrem Erklärungspotential begrenzt.

Zum einen lässt sich die Wirksamkeit von Bedingungen nur in Fällen mit expliziten, präskriptiven EU-Regeln sinnvoll untersuchen. Diffusions- und Rahmungseffekte der Übertragung und Aneignung von EU-Symbolen, Begriffen oder Ideen – siehe das Beispiel des Subsidiaritätsprinzips – werden hierbei tendenziell ausgeklammert. Die Vielzahl von Erwartungen verweist auch darauf, dass die EU selbst einen komplexen, multiplen Akteur repräsentiert, dessen verschiedene Einzelakteure jeweils eigene Interessen vertreten und entsprechend akzentuieren. Gerade im Bereich der Verwaltungsreform lassen sich viele vage und doppeldeutige EU-Signale beobachten, da sich die demokratische und administrative Konditionalität hier überlagerten.

² Im Gegensatz zu Schimmelfennig und Sedelmeier, die eine Konditionalitätsstrategie als wesentliches Merkmal ihres „external incentives model“ von „EU governance“ verstehen (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b), wird hier dafür plädiert, zwischen expliziten, präskriptiven EU-Bedingungen und den diffuseren, weniger verbindlichen EU-Anreizen zu unterscheiden. Wenn die Wirkung von „Konditionalität“ untersucht wird, sollte jeweils spezifiziert werden, ob es um Bedingungen oder um Anreize geht.

Zum anderen orientiert sich der Konditionalitätsansatz primär auf die Ergebnisse innerstaatlicher Veränderungsprozesse, da sich sein Erkenntnisinteresse darauf richtet, die Befolgung oder Nicht-Befolgung von EU-Bedingungen zu ermitteln. Dieser Ansatz ist nicht systematisch an der Dynamik politischen und institutionellen Wandels interessiert. Er betrachtet Politikerergebnisse tendenziell entkoppelt von der Konstellation, unter denen eine Politik formuliert und implementiert wird. Zudem werden mit diesem Ansatz die fragilen, fluiden und doppeldeutigen Institutionen in den mittel- und osteuropäischen Ländern nicht hinreichend berücksichtigt, die kulturelle Erbschaften partieller Modernisierung und informeller Praktiken darstellen (Offe 1996; Srubar 2002). Das Wirken solcher Traditionen erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die an der Oberfläche beobachtbare Befolgung von extern gesetzten Vorgaben nicht mit der politischen Praxis übereinstimmt. So haben Kommunen und Befürworter einer Dezentralisierung kritisiert, dass die mit EU-Erwartungen legitimierten Regionsgründungen in den Beitrittsländern die Autonomiespielräume der lokalen Ebene einschränken und damit rezentralisieren würden.

Als Alternative zu einem konditionalitätszentrierten Forschungsansatz wird hier deshalb für einen *bottom-up*-Forschungsansatz plädiert (Radaelli 2003: 51). Mit Hilfe dieses Ansatzes wird untersucht, wie innerstaatliche Akteure EU-Anreize und -Einflüsse in ihre politischen Strategien inkorporieren. An den empirischen Beispielen dieses Beitrags wurde deutlich, dass die Inkorporierung von Merkmalen der jeweiligen Akteurskonstellation beeinflusst wird und zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Eine solche Schwerpunktsetzung ermöglicht es, die Dynamik des politischen Prozesses besser abzubilden, der Vielfalt von EU-Einflüssen gerecht zu werden und damit die Demokratie-Effekte der neuen, europäisierten Gelegenheitsstrukturen besser abzuschätzen.