GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

Rechtstransfer im Fokus : Die Übertragung europäischen Rechts im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Rahmen des Erweiterungsprozesses nach Bulgarien und Rumänien

Schwarzer, Steve

2010

https://doi.org/10.25595/1255

Hochschulschrift / academic publication

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schwarzer, Steve: *Rechtstransfer im Fokus : Die Übertragung europäischen Rechts im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Rahmen des Erweiterungsprozesses nach Bulgarien und Rumänien*. Georg-August-Universität Göttingen, 2010. DOI: https://doi.org/10.25595/1255.

Erstmalig hier erschienen / Initial publication here: http://hdl.handle.net/11858/00-1735-0000-0006-B5F7-0

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Rechtstransfer im Fokus.

Die Übertragung europäischen Rechts im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Rahmen des Erweiterungsprozesses nach Bulgarien und Rumänien

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Georg-August-Universität Göttingen

vorgelegt von

Steve Schwarzer

geboren in Schlema, am 20. 12. 1976

Göttingen, 2010

1. Gutachter/in Prof.in Dr.in Ilona Ostner

2. Gutachter/in Prof. Steffen Kühnel

Tag der mündlichen Prüfung: 30. Juni 2010

Ich versichere, dass ich die eingereichte Dissertation „*Rechtstransfer im Fokus. Die Übertragung europäischen Rechts im Bereichder Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Rahmen des Erweiterungsprozesses nach Bulgarien und Rumänien*“ selbstständig und ohne unerlaubte Hilfsmittel verfasst habe. Anderer als der von mir angegebenen Hilfsmittel und Schriften habe ich mich nicht bedient. Alle wörtlich oder sinngemäß den Schriften anderer Autoren entnommenen Stellen habe ich kenntlich gemacht.



Wien, 30. Mai 2010

Vorwort und Danksagung

Ein wissenschaftliches Projekt wie eine Dissertation durchzuführen, war für mich zunächst ein langwieriges, mitunter durchaus schwieriges Unterfangen. Lustvolle und befriedigende Moment der Arbeit wechselten sich mit schwerwiegenden Verstimmungen und Phasen der Frustration ab, die nicht ohne Wirkung auf mein Umfeld blieben.

Insofern ist es mir ein Anliegen all jene Menschen um Vergebung zu bitten, die beiden, sich abwechselnden Stimmungslagen ausgesetzt waren und mir trotzdem in der einen oder anderen Form „treu“ geblieben sind. Nichtsdestotrotz ist es mir ein besonderes Bedürfnis, einzelnen Menschen ganz besonders zu danken, ohne deren Einsatz die nun vorliegende Arbeit nicht möglich gewesen waere.

Dabei gilt mein Dank zunächst meiner Betreuerin Prof.in Dr.in Ilona Ostner, die mir durch die Aufnahme in das DFG Graduierten Kolleg „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells“ an der Universität Göttingen die Erarbeitung überhaupt erst möglich gemacht hat und mir durch ihre kritischen Hinweise und ihre Geduld auf ihre Weise sehr nachhaltig den Rücken gestärkt hat.

Doch auch Rossalina Latcheva möchte in an dieser Stelle ganz ausdrücklich danken, die mir immer wieder Kraft und Halt gegeben hat, und mich durch sehr schöne, aber auch schwierige Zeiten begleitet hat.

Auch meinen KollegInnen Eva, Elke, Cornelia und Aleksandra muss ich danken, denn sie haben mir immer und immer wieder vor Augen gehalten, wie wichtig es ist, diese Arbeit zu beenden und die gemeinsamen Aufenthalte in der Bibliothek haben letztendlich wesentlich dazu beigetragen, dass ich jetzt diese Widmung schreiben kann.
Gerade für die Arbeit in den beiden Untersuchungsländern haben die Austrian Science and Research Liaison in Sofia, Zlatka Pandeva und Felix Gadjdusek, mir durch die Vermittlung von Kontakten und ersten AnsprechpartnerInnen sehr geholfen.

Zuletzt werden normalerweise immer jene Menschen erwähnt, die auch irgendwie wichtig gewesen sind – bei mir ist es umgekehrt. Mit den letzten Zeilen dieser Danksagung möchte ich Iga Niznik danken, die auf sehr vielfältige Weise sehr wichtig gerade in den letzten Phasen der Arbeit war, nicht nur durch sehr intensive Lektüre aller Textteile und ihre kritischen Hinweise und Kommentare, sondern insbesondere durch das Verständnis für meine nicht immer verständlichen Sorgen und Nöte, persönlichen Kämpfe und Launen. Du hast mir Sicherheit gegeben, du warst mein gefühlvoller Rückhalt in diesen manchmal sehr aufgewühlten Gewässern, Danke Iga.

„Und das ist eben auch ein Problem, weil Diskriminierung alle umschließt.“[1]

Kurzzusammenfassung

Im Politikfeld *Gleichstellung und Gleichbehandlung von Frauen und Männern* begegnen sich bei der Erweiterung „Ost“ zwei nahezu konträre Regulierungsansätze. Die EU-Strategie der Verrechtlichung der Gleichheit von Frauen und Männern setzt funktionierende Rechtsinstitutionen, als auch ein ausgeprägtes Rechtsbewußtsein von Behörden, ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen voraus. Dahingegen war Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern in sozialistischen Staaten ein gesellschaftspolitisches Konstrukt, ohne tatsächliche rechtliche Kodifizierung und mit durchaus zu hinterfragenden Zielsetzungen, die im Rahmen dieser Arbeit beleuchtet werden.
Wie auch in anderen Politikfeldern waren Bulgarien und Rumänien im Erweiterungsprozess – Rechts- und Politiktransfer von „West nach Ost“ gezwungen, eine Rechtsangleichung an die rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union zu erreichen. Dieser Prozess lief unter strengen Bedingungen seitens der Europäischen Kommission, aber auch mit administrativen und finanziellen Unterstützungsleistungen für die Bewerberstaaten, ab.

Die Arbeit richtet mittels des Ansatzes des *process tracing* gleichzeitig ihren Blick auf die Anpassungsprozesse in beiden Staaten, und andererseits werden die theoretische Ansätze der Europäischen Integration und der Implementation von Politik aufgegriffen. Da aber nahezu alle ehemals staatssozialistischen Staaten, so auch Bulgarien und Rumänien, in ihrer Transformationsperiode auch die Annäherung an die Europäische Union suchten, werden zusätzlich transformationstheoretische sowie rechtsphilosophische und rechtstheoretische Ansätze in die Arbeit aufgenommen, um so die Anpassungsleistungen in beiden Staaten greifbar zu machen.

Es wird der Verlauf der rechtlichen Annäherung im Politikfeld der Gleichbehandlung von Frauen und Männern untersucht, indem sowohl die offiziellen Berichte der Europäischen Kommission, als auch Berichte und ExpertInneneinschätzungen aus beiden Bewerberstaaten zusammengetragen wurden. Durch diese Herangehensweise werden unterschiedliche Wahrnehmungen des jeweiligen Anpassungsfortschritts sichtbar, was Fragen über die Funktionalität und Nachhaltig des durch die Europäische Kommission gesteuerten, in einem sehr engen Zeithorizont ablaufenden, Anpassungsprozesses aufwirft.

Die Ergebnisse der Arbeit zeigen eine Diskrepanz der jährlichen Berichte und der Einschätzung von ExpertInnen. Rechtswirklichkeit, Rechtsbewusstsein und rechtliche Verankerung stehen in einem großen Miss- und Spannungsverhältnis, dass auf Jahre hinaus zum Problem für betroffene Frauen und Männer in Bulgarien und Rumänien werden kann. Wie die Arbeit zeigt, ist es der Prozess selbst, der zu wenig auf die Beobachtung der Implementation ausgelegtet ist, denn im Beitrittsprozess wurde eine Reihe von europäischen Regelungen nur unzureichend implementiert.

[1] Zitiert aus einem Interview mit einer nationalen Expertin für Fragen der Gleichbehandlung in Bulgarien, (Bulgarien, Juristin-1)

Abstract

The European enlargement towards East European countries started right after the fundamental changes, which took place in the beginning 1990s. Since then, Bulgaria and Romania as well as all former socialist states started to reform their political, economic and societal structures with focus to become a member state of the European Union.

In order to follow these adjustments, the thesis expounds the problems in the policy field of opportunities and equal treatment of women and men. This policy field is most interesting, as one can speak of two different approaches towards the problem of inequality between women and men in West and East, which face each other in the process of adaption. Whereas especially the EU is mainly oriented towards legalistic approaches to deal with the problem, former socialist countries showed a more societal approach, almost without legal fundaments.
Within the so called enlargement process the focus lies on the transfer of the European approach of legalization of equal treatment. Eastern European applicant countries had to download the European regulation and to develop legal construction and regulation in order to adapt to the laws coming from the EU's legal basis, the *Acquis Communautaire*. The whole enlargement process has been based on conditions by the European Commission and rewards to the applicant countries.

The thesis uses the process tracing approach, to do two things in the same time: first of all to follow the development in Bulgaria and Romania in order to see what happened during almost 17 years of harmonization with western European regulations and policy approaches in the field of equal treatment, and, secondly, to take into account the different theoretical approaches. Beside the obvious focus on theoretical approaches of European integration and policy implementation, the circumstances of the radical political, economic and societal changes in the early nineties and the process of transition (transformation) of all eastern European countries necessitates to also use theories of transition in order to understand the adaption in those countries. Further on, it seems to be crucial to focus on literature of law transfer, as the process itself is based in transfer of western European legal approaches and regulation towards other countries.

Adaptation and transfer have been closely monitored by the European Commission. In annual progress reports, the EC mainly focused on adaption, whereas the implementation almost didn't appear in the reports. In this thesis, in-depth expert interviews were used to highlight the other side, the experienced "reality of regulation and adaption" on the ground in both countries. The differences between both perspectives are obvious and raise the question, whether the European Commission didn't track the implementation phase in order to evaluate progress and adaption.

The findings highlight the misconception of the EC's monitoring, as the gap between adaptation and implementation remains large. The thesis also emphasizes the different and complex explanations for the developments in both countries.
The results also provide some hints, why current and future applicant countries have a more difficult access to the EU: the EC is more careful in evaluating the progress of adaption than she was in the cases of Bulgaria and Romania.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 15
1.1 Problemaufriss 16
1.2 Theoretische Einführung 18
1.3 Forschungsdesign 20
1.4 Process tracing 21
1.5 Fallauswahl und Analyselogik 24
1.6 Methodische Vorgehensweise 28
1.6.1 ExpertInnenbefragung - ExpertInneninterviews 30
1.6.1.1 Analyse der ExpertInneninterviews 32
1.6.2 Inhalts- und Dokumentenanalyse 33
1.6.3 Quellenkritik 34
1.7 Gliederung der Arbeit 36
2 Gleichbehandlung und Gleichstellung in Ost und West 39
2.1 Gleichheit von Frauen und Männer während des Staats-Sozialismus 42
2.2 Entwicklungen nach 1989 57
2.2.1 Zusammenfassung 65
2.3 Westeuropäische Verrechtlichung 70
2.3.1 Primärrecht 70
2.3.2 Sekundärrecht 72
2.3.2.1 Die Richtlinie zur gleichen Bezahlung von Frauen und Männern 74
2.3.2.2 Die Gleichbehandlungsrichtlinie 74
2.3.2.3 Richtlinien zur Gleichbehandlung in den gesetzlichen und betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit 75
2.3.2.4 Gleichbehandlung selbständiger Erwerbstätiger 76
2.3.2.5 Richtlinie über den Mutterschutz 76
2.3.2.6 Richtlinie zur Rahmenvereinbarung über Elternurlaub 77
2.3.2.7 Richtlinie zur Arbeitszeitgestaltung 77
2.3.2.8 Richtlinie zur Regelung der Beweislast 78
2.3.3 Zusammenfassung 79
3 Der konzeptionell-analytische Rahmen 81
3.1 Determinanten für Europäisierung im Zuge der Erweiterung 83
3.2 Europäisierungsforschung 90
3.3 Nationale Implementation internationaler Regulierungen im Rahmen der Osterweiterung 93
3.4 Europäisierung und Politiktransfer 94
3.4.1 Reform durch politische Akteure und deren Interessen 97
3.4.2 „Shared understandings“ und Suche nach Identität 98
3.5 Europäisierung und nationale Implementationsleistung 100
3.6 Implementation unter den Bedingungen der Europäisierung „Ost“ 102
3.7 Transformationsprozesse und Erweiterung 104
3.7.1 Bedingungen des EU-Einflusses 109
4 Was ist staatssozialistische Legalität? 113
4.1 Die Übertragbarkeit von Recht 116
4.2 Implementationsphase des Rechtstransfers 128
4.3 Rechtstransfer nach Mittel- und Osteuropa und rechtssoziologische Ansätze 132
4.3.1 Probleme bei der Konstruktion des Rechtstransfers 133
5 Prinzipien der Erweiterungen der Europäischen Union 137

5.1 Der Erweiterungsprozess und seine Bestimmungsfaktoren....140
5.2 Prozess der Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa....141
5.2.1 Verhandlungen über den Beitritt....146
5.2.2 Rechtliche und institutionelle Vorbilder....150
5.2.3 Finanzielle und technische Hilfe....151
5.2.4 Benchmarking und Berichte....153
5.2.5 Ratschlagswesen....154
5.2.6 Zugang zu Verhandlungen....154
5.2.7 Die Unsicherheiten des Erweiterungsprozess aus Sicht der Bewerberstaaten....155
5.3 Erweiterung und Europäisierung....157
5.4 Europäisierung und der Erweiterungsprozess....163
5.5 Europäisierung und andere Ausgangsbedingungen....165
5.6 Zusammenfassung – Struktur und Randbedingungen der Europäisierung „Ost“ 167
6 Die Bewerberstaaten Rumänien und Bulgarien....171
6.1 Rumänien....172
6.1.1 Für den Erweiterungsprozess wichtige Merkmale der politischen Systeme 173
6.1.2 Rechtssystem und Verfassungsgerichtsbarkeit....175
6.1.2.1 Gesetzgebungsprozess....176
6.1.2.2 Parteiensystem und Regierungen nach 1989....178
6.1.3 Bevölkerung, Zivilgesellschaft und Demokratie....184
6.1.4 Struktur der Verarbeitung der Anforderungen der EU....187
6.2 Bulgarien....196
6.2.1 Für den Erweiterungsprozess wichtige Merkmale des politischen Systems 196
6.2.2 Rechtssystem und Verfassungsgerichtsbarkeit....197
6.2.2.1 Gesetzgebungsprozess....198
6.2.2.2 Parteiensystem und Regierungen nach 1989....199
6.2.3 Bevölkerung, Zivilgesellschaft und Demokratie....203
6.2.4 Struktur der Verarbeitung der Anforderungen der EU....204
6.3 Zusammenfassung und Vergleich endogener Faktoren....209
7 Reformprozesse im Rahmen der Erweiterung....213
7.1 Historischer Institutionalismus – Pfadabhängigkeit....217
7.2 Soziologischer Institutionalismus – Isomorphismus....220
7.3 Das Anreiz-Modell....222
7.3.1 Bestimmtheit und Verbindlichkeit der Bedingungen....224
7.3.2 Höhe und Zeitpunkt der Entlohnung....224
7.3.3 Vertrauen in Konditionalität....225
7.3.4 Anpassungskosten und Akteursstrukturen....227
7.4 Parteiendifferenzhypothese....229
7.5 Administrative Kapazitäten....230
7.6 Zusammenfassung der Erklärungsansätze....231
8 Anpassung an die europäischen Rechtsvorgaben....237
8.1.1 Die rechtliche Situation in Rumänien und Bulgarien während des Sozialismus....238
8.2 Rechtlicher Bestand bei der Eröffnung der Verhandlungen....241
8.2.1 Rumänien – Stand 1998....242
8.2.2 Bulgarien – Stand 1998....245
8.2.3 Zusammenfassung für beide Staaten....248
8.3 Feststellungen in den Verhandlungspapieren....248

8.3.1 Rumänien 249
8.3.1.1 Prinzip der gleichen Entlohnung für Arbeit von gleichem Wert 249
8.3.1.2 Gleichbehandlung von Frauen und Männern 250
8.3.1.3 Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Selbständigen, schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz 250
8.3.1.4 Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit 251
8.3.1.5 Rahmenvereinbarung über Elternurlaub 251
8.3.2 Bulgarien 252
8.3.2.1 Prinzip der gleichen Entlohnung für Arbeit von gleichem Wert 252
8.3.2.2 Gleichbehandlung von Frauen und Männern 253
8.3.2.3 Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz 253
8.3.2.4 Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit 254
8.3.2.5 Rahmenvereinbarung über Elternurlaub 254
8.3.3 Zusammenfassung für beide Staaten 255
8.4 Fortschritte oder Stillstand? Bewertungen bis zum Jahr 2006 258
8.4.1 Bewertungen des Fortschritts bis 2002/2003 Rumänien 258
8.4.2 Bewertungen des Fortschritts bis 2002/2003 Bulgarien 260
8.4.2.1 Zusammenfassung für beide Staaten 2002 / 2003 264
8.4.3 Bewertungen des Fortschritts bis 2004 Rumänien 265
8.4.4 Bewertungen des Fortschritts bis 2004 Bulgarien 266
8.4.5 Bewertungen des Fortschritts bis 2005 Rumänien 268
8.4.6 Bewertungen des Fortschritts bis 2005 Bulgarien 269
8.4.6.1 Zusammenfassung für beide Staaten bis 2006 273
8.4.7 Bewertungen des Fortschritts 2006 Rumänien 275
8.4.8 Bewertungen des Fortschritts 2006 Bulgarien 277
8.5 Zusammenfassung der Entwicklungen bis zum Beitritt 1.1.2007 278
8.6 Zusammenfassungen Entwicklungen seit dem Beitritt 2007 bis 2009 282
8.6.1 Bulgarien 282
8.6.2 Rumänien 285
8.6.2.1 Zusammenfassende Bemerkungen 287
9 Schlussfolgerungen – Evaluierung im Lichte der Beeinflussung 289
10 Abschlussbemerkungen 309
11 Literatur 321

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Ausgangsbedingungen für Anpassungsprozesse bis zum Jahr 2002 ...256
Tabelle 2 Umsetzungsstand Beitritt 279

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Übersicht zur Vorgehensweise 30
Abbildung 2 Abläufe des Erweiterungsprozesses 149
Abbildung 3 Rumänische Institutionen für den EU-Beitritt 195
Abbildung 4 Bulgarische Institutionen für den EU-Beitritt....207

1 Einleitung

Die Europäische Union hat sich seit 1995 kontinuierlich erweitert und in den letzten beiden Erweiterungsrunden aus den Jahren 2004 und 2007 auch ehemals sozialistische Staaten aufgenommen. Dabei kann dem Beitrittsprozess eine bedeutende Rolle sowohl für die institutionellen als auch politik-inhaltlichen Transformationsprozesse dieser Staaten eingeräumt werden. Die Bewerberstaaten haben in der Phase ihrer Annäherung an die Europäische Union gleichzeitig Prozesse der gesellschaftlichen, ökonomischen und staatlichen Transformation in Folge des Systemwechsels von staatssozialistischen Systemen hin zu marktwirtschaftlich rechtstaatlich-demokratischen Systemen durchlaufen. Diese Prozesse bedeuteten in der Regel eine Abkehr von vielen, vormals geltenden, rechtlichen und gesellschaftlichen Prinzipien.

Bislang wurden diese Transformationsprozesse unabhängig von jenen der Annäherung an die Europäische Union analysiert, und umgekehrt. Allerdings kann gesagt werden, dass die Transformationsperspektive bislang eine der Hauptanalysekategorien der Entwicklungen in diesen Staaten gewesen ist (Beyme 1994). In dieser Arbeit hingegen soll der Blick stärker auf die Rolle der Europäischen Union sowie den Erweiterungsprozess gelenkt werden um so eine Verknüpfung der beiden theoretischen und methodischen Zugangsweisen zu erreichen.

Die Transformationsprozesse in den Staaten Osteuropas waren von Beginn an auch mit einem Prozess der Annäherung dieser Staaten an die Europäische Union geknüpft und somit können auch verschiedene Angleichungsprozesse an die ökonomischen, rechtlichen, demokratischen und zum Teil auch gesellschaftlichen Bedingungen der Staaten in Westeuropa und die Europäische Union angenommen und vermutet werden. Die Reformen im Verlauf der Transformation können nicht ohne die von der Europäischen Union gestellten Bedingungen und Anforderungen an die Bewerberstaaten für eine Mitgliedschaft erklärt und verstanden werden.

Die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten bildeten eine Art Referenzmodell für die Modernisierung der politischen, ökonomischen und sozialen Systeme Osteuropas (Demetropoulou 2002), wobei auch die Prozesse der Demokratisierung, die Ausgestaltung des freien Marktes sowie die Stabilisierung

und institutionelle Verfestigung ohne den Prozess der Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa kaum erklärbar sind. „Broadly speaking, the concept of Europeanization was reintroduced to refer to a set of processes through which the EU's political, social and economic dynamics become part of the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies"(Radaelli 2000b, 3).

Diese „Europäisierungsprozesse", also die Beeinflussung von nationalen Politiken durch Modelle und Politikansätze der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, haben in der Phase der Transformation eine wichtige Rolle als Integrations- aber auch als Reformmotor gespielt. Allerdings, und damit wird bereits der kritische Punkt jeglicher Analysen der Politikgestaltung im Mehrebenensystem Europäische Union angesprochen, führt nicht die Europäische Kommission die Reformen in den Mitglieds- oder Bewerberstaaten durch. Die Staaten agieren national souverän in der Gestaltung ihrer Politiken und in der Umgestaltung der nationalen institutionellen Arrangements.

Insofern werden jene Ansätze wichtiger, die sich insbesondere mit den nationalen Akteursstrukturen und den Präferenzen der Akteure beschäftigen. Jene nationalen Akteure sind es nämlich, welche die Anpassungsnotwendigkeiten in nationale Regulierung umsetzen müssen. „The effectiveness of the overall Europeanization process is largely tied to the unique mechanism of importing European issues and ways of policy making in the domestic political actors' agendas" (Spendzharova 2003, 151). Die politische Kultur, die Verwaltungskultur, die gesellschaftlichen Strukturen und das politische Erbe der Bewerberstaaten bilden jenen Hintergrund, auf die die externen Anpassungsnotwendigkeiten treffen. Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen die Reichweite und die Wirksamkeit europäischer Rechtsinstrumente im Bereich der Gleichbehandlungspolitiken von Frauen und Männern auf Bewerberstaaten für den Beitritt zur Europäischen Union, anhand der zwei Fallbeispiele Bulgarien und Rumänien.

1.1 Problemaufriss

Die empirische Einschränkung auf das Politikfeld der Gleichbehandlung von Frauen und Männern lässt sich sowohl aus dem subjektiven Interesse des Autors begründen, liegt aber auch in der durch viele Studien belegbaren Beobachtung, dass die Gesetzgebung der Europäischen Union im Bereich der Gleichstellung

und Gleichbehandlung von Frauen und Männern wichtige Impulse für die Veränderungen in den Staaten der EU-15 setzen konnte und insofern für die Veränderungen in diesen Gesellschaften als sehr wichtig und bedeutsam bezeichnet werden kann. Das Prinzip der Gleichbehandlung von Frauen und Männern ist ein wichtiger Wert der Europäischen Union und als solcher spielt er auch für die Prozesse im Rahmen der EU-Erweiterung eine wichtige Rolle. Allerdings – und dies zeigen die unterschiedlichen Dokumente und Berichte aus der Phase der Verrechtlichung der Annäherungsprozesse zwischen der EU und den Bewerberstaaten – bleibt das Thema der Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern, wie auch andere soziale Themen, quasi unberücksichtigt. Zumindest für das Politikfeld der Gleichbehandlung liegt eine mögliche Erklärung für diesen Umstand in der „Fehleinschätzung", dass alle Kandidatenländer in ihren Grundrechten die Gleichheit der Geschlechter verankert haben und dass die europäischen Antidiskriminierungsregeln dadurch abgedeckt seien (Commission of the European Communities 1997).[1] Daraus lässt sich durchaus ein grundsätzlich mangelndes Bewusstsein in geschlechterpolitisch sensiblen Problematiken für den Gesamtprozess unterstellen.

Die von der Europäischen Kommission induzierte Rechtssetzung hat zu rechtlichen Veränderungen in fast allen Mitgliedsstaaten geführt.

Auf der europäischen Ebene wurde insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren im Bereich der Sozialpolitik vor allem der Rechtskorpus der Anti-Diskriminierungspolitiken ausgebaut. Treib sieht darin eine Antwort auf neue soziale Risiken und einen Beitrag zur Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme in Europa (Treib 2004, 29-30). Gerade in den Bewerberstaaten Osteuropas sind durch Transitions- und Transformationsprozesse die sozialen Risiken überproportional angestiegen, vor allem für Frauen (Pascall und Manning

[1] Eine derartige Haltung der Kommission leistete den „anti-equality backlash" (Bretherton 1999, Bretherton 2001) in einigen Mittel-und Osteuropäischen (MOE) Staaten Vorschub. Erst in den Beitrittspartnerschaften taucht das Problemfeld der Gleichbehandlung der Geschlechter wieder auf, allerdings nur in Bezug auf die rechtlich-verpflichtende Übernahme des Acquis und auf die Konformitätsanforderungen an EU-Normen der Antidiskriminierung. „Since adoption of the Acquis is a requirement of accession which can readily be monitored, this pragmatic approach is regarded, by Commission officials, as the most effective means of influencing policy, and of generating debates about issues of equality within CEEC" (Bretherton 2001, 70).

Einige Staaten (z.B. Slowenien) weisen erhebliche Evidenzen für diese Haltung auf, wo die rechtliche Umsetzung und institutionell angebundenen Gleichbehandlungsmaßnahmen sehr schnell starten. Bulgarien hingegen zögerte nicht nur mit der rechtlichen Anpassung seiner Gesetze, institutionelle Verankerungen finden sich bis heute nicht.

2000). Die Gesetze zur Gleichstellung und Gleichbehandlung von Frauen und Männern auf europäischer Ebene beziehen sich vornehmlich auf beschäftigungsrelevante Regelungen und Aspekte sozialer Absicherung. Die Reichweite dieser formalen Gleichheitskonzeption bestimmt somit aber auch die gesellschaftliche Durchdringung. Insofern geben die bereits vorliegenden Untersuchungen Hinweise darauf, welche Wirkungseffekte der Ansatz der formal-rechtlichen Konzeption von Gleichheit hat, denn eine Vielzahl an Studien hat belegt, dass die Staaten der alten EU-15 die rechtlichen Grundlagen übernommen haben und somit die Rechte für Frauen gestärkt werden konnten (u.a. Caporaso und Jupille 2000). Doch schon in den Staaten der EU-15 lässt sich zeigen, dass Rechtssetzung und Rechtsbewusstsein der politischen AkteurInnen und der Bevölkerung sich nicht gleichzeitig induzieren lassen.

Nachdem die Europäische Kommission in der Annäherung der Staaten Osteuropas zunächst vor allem auf die Ausbildung geeigneter Institutionen und Strukturen im Hinblick auf den einheitlichen europäischen Markt und stabile marktwirtschaftliche Strukturen gedrängt hat, wurden spätestens mit der Agenda 2000 auch die sozialen und gleichstellungs- sowie gleichbehandlungspolitischen Prinzipien stärker in den Erweiterungsprozess eingebracht, da diese auch Teil des *Acquis Communautaire*[2] sind.

1.2 Theoretische Einführung

Der konzeptionelle und analytische Rahmen der Untersuchung ist entscheidend für deren Verlauf. Der zentrale Ansatzpunkt muss unter der übergeordneten Fragestellung das Konzept der Europäisierung sein. Um mit dem Konzept der Europäisierung zu arbeiten, muss zunächst geprüft werden, inwiefern das Konzept auch auf Beitrittskandidatenländer anwendbar ist.

Folgende Leitfragen sind für die vorliegende Arbeit von Bedeutung:

- Wie kann Europäisierung definiert werden und welche Art von Politik- oder Rechtstransfer ist für die Erweiterung zu erwarten?
- In welchem Verhältnis stehen Europäisierung und Politik- bzw. Rechtstransfer?

[2] Der Begriff Acquis Communautaire wird benutzt, um eine Beschreibung für den rechtlichen Bestand und daraus zu folgernde Ableitungen der Europäischen Gemeinschaft und des institutionellen Frameworks zu beschreiben (Grabbe 2003).

- Inwiefern sind institutionalistische Theorieansätze auf die Kontextbedingungen der Transformation anwendbar?

In der Literatur ist die Diskussion um die Effekte und die Wirksamkeit von Europäisierung sehr präsent und nimmt in der Debatte um europäisches Regieren einen breiten Raum ein. Dabei wird gleichzeitig eine Art Gleichsetzung mit dem Konzept des Politiktransfers vorgenommen, was eine andere theoretische Verankerung und eine Erweiterung auf Politikkonzepte, Rechtskonstrukte und Normbedingungen mit sich bringt. Zudem existieren unterschiedlich detaillierte Definitionen für das Konzept der Europäisierung. Für diese Arbeit muss aber geklärt werden, was den Prozess der Europäisierung umschließt und welche Auswirkungen dieser Prozess auf die Staaten und die nationalen Strategien der Koordinierung hat. Damit verknüpft sind die Determinanten von Europäisierung: die Organisation und Struktur des Prozesses, die Normdifferenzen zwischen den Ebenen sowie nationale Bedingungen und Konzepte für Rechts- und Politikfelder.

Diese unterschiedlichen Gewichtungen in den Definitionen können von AutorIn zu AutorIn fortgesetzt werden. Durch die Engführung des Begriffes hinsichtlich eines zunehmenden Europäischen Integrationsprozesses, der die Umgestaltung nationaler politischer Institutionen beeinflusst, stellt sich in der Konsequenz die Frage, was ausgehend davon dann europäisiert wird.

Die nationale Politikgestaltung kann nach Politics, also den Parteien, Interessengruppen, der öffentlichen Meinung, der Polity, also den Institutionen, und der Policy, also dem Inhalt einzelner Politikfelder, unterschieden werden. Jeder dieser drei Bereiche wird durch die Europäisierung beeinflusst (Börzel und Risse 2000a, Hanf und Soetendorp 1998, Radaelli 2000b).

Rückgreifend auf Bulmer und Burch kann für die Anpassungsleistung der nationalen politischen Institutionen und Politiken gesagt werden, dass dies „one of the principal consequences of what has been termed ‚Europeanisation'" sind (Bulmer und Burch 2001, 73). Da diese Untersuchung mit der Annahme arbeitet, dass sich die Europäisierung auf Staaten in Beitrittsstatus ähnlich auswirkt wie auf Mitgliedsstaaten, kann aber auch davon ausgegangen werden, dass sich die politischen Institutionen bei den Beitrittskandidaten verändern. Kux (1998) und Sverdrup (1998, 2000) halten fest, dass Europäisierung nicht nur für Mitgliedsstaaten anwendbar ist, sondern Angleichungsprozesse auch in Staaten

stattfinden, die in einer anderen formalen Beziehung zur Europäischen Union stehen, so wie eben Beitrittsstaaten, Staaten, auf die Nachbarschaftspolitiken zutreffen oder die Staaten der EFTA. Für die Staaten im Beitrittsprozess hat Europäisierung mit einer antizipierenden Anpassung im Rahmen der Annäherung an die Europäische Union zu tun (Goetz 2000a, Sverdrup 2000). Darüber hinaus ist Europäisierung auch eine Voraussetzung – pre-condition – für den eigentlichen Betritt und kann daher als wichtiger Legitimationsansatz für die Regierungen der Beitrittskandidaten gesehen werden (Agh 1999a).

Grundsätzlich bleibt aber festzuhalten, dass Europäisierung einen Prozess beschreibt und kein singuläres Ereignis ist (Goetz 2000a, 223). Insofern muss der Prozess als abgeschlossen angenommen werden, da sonst aufgrund des Prozesscharakters keine Beurteilung der Beeinflussung erfolgen könnte.

1.3 Forschungsdesign

Die vorliegende Arbeit versucht zu ergründen, wie und unter welchen Bedingungen das Politikmodell der Gleichbehandlung von Frauen und Männern der Europäischen Union von Staaten, die sich im Beitrittsprozess zur Europäischen Union befinden, in ihre Rechtssysteme übernommen wurde. Dafür wird auf verschiedene theoretische Ansätze zurückgegriffen werden, um den Adaptionsprozess und die dadurch ausgelösten institutionellen und politischen Wandlungsprozesse in den Bewerberstaaten zu beschreiben und zu erklären.[3]

Es wird also der Umgang zweier Bewerberstaaten, Bulgarien und Rumänien, mit verschiedenen EU-Richtlinien im Politikfeld der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Rahmen der Annäherungs- und Beitrittsprozesse an die Europäische Union sowohl synchron als auch diachron beobachtet.[4] Trotz der Beschränkung auf zwei Staaten (*unit of analysis*) wird die Zahl der Fälle (*units of observation*) künstlich erhöht, indem verschiedene Richtlinien untersucht werden, wodurch die Möglichkeit einer maßvollen Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse eröffnet wird. Dennoch handelt es sich bei der Untersuchung um zwei auf

3 Der gleichstellungspolitische Ansatz hinsichtlich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern der Europäischen Union ergibt sich durch acht Richtlinien, die sich, bis auf die Vereinbarung zum Elternurlaub (96/34/EC) und die Behandlung von schwangeren Arbeitnehmerinnen (92/85/EEC), als Antidiskriminierungsregelungen umschreiben lassen. Im Rahmen dieser Arbeit werden die beiden Richtlinien mitbetrachtet.

4 Die diachrone Dimension der Arbeit lässt sich in drei Zeitphasen aufteilen, die Vorverhandlungsphase, die Verhandlungsphase und die Beitrittsphase nach Abschluss der Verhandlungen (Stand 2004).

qualitativen Erhebungsverfahren basierende Fallstudien, die versuchen, die politischen Inhalte, die Strukturen sowie die ablaufenden Prozesse zu verstehen und zu erklären. Die Aussagekraft kleiner N-Studien kann durch die Reduzierung von unabhängigen Variablen gestärkt werden (Lijphart 1971, 686-687).[5] Dies wird durch einen starken Bezug auf theoretische Ansätze erreicht, wenngleich jene Aspekte genauer untersucht werden, die durch die Theorie aufgeworfen werden. Es bestehen bei solchen Vorgehensweisen allerdings die Probleme mit der externen Varianz, die nur schwer zu kontrollieren sind[6], doch soll, ganz im Sinne der Methodologie von Fallstudien, die Betonung dieser Arbeit auf der Anwendung von Theorien zur Erklärung von Implementationsprozessen liegen, nicht auf der Entwicklung von neuen theoretischen Konstrukten.[7]

1.4 Process tracing

Einzelfall- und Paarvergleichsstudien weisen in ihrer Rechtfertigung zumindest zwei zentrale Probleme auf: (1) die Begründung der Auswahl dieser Fälle, und (2) der als eingeschränkt geltende theoretische Ansatz. In der Arbeit werden zwei Einzelfallstudien parallel durchgeführt, und sollen unter anderem dazu dienen, die Aussagen der Theorien zur Europäisierung nicht nur für einen neuen Untersuchungsraum durchzuführen, sondern auch anhand von zwei Fällen zu überprüfen.

In der politikwissenschaftlichen und ländervergleichenden Forschung wird eine solche Vorgehensweise nicht erst seit „*Designing social inquiry*“ (King u.a. 1994), infrage gestellt. Insbesondere wegen des Erstarkens statistisch-empirischer Zugänge auch in dieser Disziplin und der Weiterentwicklung, aber auch Einschränkung, der methodischen Tools für die Vergleichende Politikwissenschaft (siehe unter anderem Jahn 2008) ist es umso notwendiger, die gewählte Vorgehensweise zu rechtfertigen. Insofern soll der nachfolgende Absatz

[5] Vergleichende Studien lassen sich mit einer unterschiedlichen Anzahl von Fällen durchführen (Peters 1998, S. 61-79). Der Paarvergleich bringt eine Reihe von Variablen in die Untersuchung ein: Geschichte, Kultur, Wirtschaft und Gesellschaft werden simultan mit den interessierenden Variablen, zum Beispiel Regierungsform, aufgenommen. Somit entstehen Quellen für externe Varianz. Das heißt die abhängige Variable ist überdeterminiert und Zusammenhänge können kaum zuverlässig identifiziert werden.

[6] Eine sehr brauchbare Strategie der Fallauswahl in kleinen N-Studien stellt die Vierfeldertabelle dar. Anhand der Kreuztabellierung von zwei wesentlichen, unabhängigen Variablen ergeben sich vier idealtypische Fälle, denen dann empirische Fälle zugeordnet werden können.

[7] Für die Falsifikation von Theorien reicht im Grunde eine negative Bestätigung durch einen empirischen Fall aus.

eine Erklärung dafür liefern, inwiefern mittels eines Ländervergleichs die Gültigkeit von theoretischen Sätzen überprüft werden kann.

Die vorliegende Arbeit wählt dafür das Verfahren des process tracing (Georg und Bennett 2005, Little 1991, Schimmelpfennig 2006). „Prozessanalysen suchen nach Evidenz für einen möglichst lückenlosen Verursachungsprozess zwischen den korrelierenden Variablen und für den von der Theorie behaupteten Verursachungsmechanismus“ (Schimmelpfennig 2006, 263).

Dabei schreiben ihnen insbesondere Georg und Bennet (2005) sowohl theorie-testenden als auch theoretisierenden Charakter zu. Sie kommen zu diesem Schluss, weil sie eine Verbindung zwischen der Prozessanalyse und der Mechanismusanalyse sehen, die sich mit den besonderen Aspekten der Kausalität beschäftigt. Ob hinter einer Korrelation eine Kausalbeziehung steht, kann nicht zweifelsfrei belegt werden. Nach Ansicht der Mechanismusanalyse reicht für den Nachweis von Kausalität nicht aus, eine gewisse Regelmäßigkeit in der Beziehung zweier Variablen zu beobachten. Vielmehr fokussiert sich diese Herangehensweise darauf, den tatsächlichen Wirkmechanismus zwischen diesen beiden Variablen zu beschreiben und darzustellen.

Die Prozessanalyse selbst bewegt sich allerdings nicht zwischen den Polen eines generalisierenden Erklärungsansatzes und einer rekonstruierenden Erklärungsstrategie, also zwischen den Herangehensweisen, die einen Fall als ein Phänomen einer größeren Klasse von Phänomenen sieht und jener Vorstellung, dass der vorliegende Fall einen Endpunkt einer historisch zu erfassenden Verursachungskette bildet. Sie ist, trotz ihrer vielfältigen Einsatzmöglichkeiten eher der partikularisierenden Erklärungsstrategie zuzuordnen, erkennt also Fälle in ihrer historischen Verortung und versucht, Kausalitätsketten nachzuzeichnen. Auch wenn dies auf den ersten Blick so wirkt, als würde hier die Position der Einzelfallerklärung bezogen, so können Prozessanalysen dank der Konzentration auf Ursache-Wirkungs-Mechanismen auch der Generierung von Theorien (mittlerer Reichweite) dienen.[8]

[8] An dieser Stelle soll aus Sparsamkeitsgründen nicht detaillierter auf die unterschiedlichen Anwendungsformen der Prozessanalyse eingegangen werden. Weitere und ausführliche Erklärungen zu den Anwendungsfeldern finden sich bei Schimmelfennig 2006, 265ff und George/Bennett 2005, 213ff.

Stattdessen soll der besondere Nutzen von Prozessanalysen für den Paarvergleich dargestellt werden. Ihre größte Wirkkraft, so Schimmelfennig (2005, 266), haben Prozessanalysen bei Einzelfallstudien, denn nur die Analyse der kausalen Prozesse lässt Rückschlüsse auf die Ursachen eines Phänomens zu.

Die vorliegende Arbeit bewegt sich in einem Rahmen parallelisierter Einzelfallstudien, wenngleich auch eine gewisse Vergleichsdimension vorliegt.

Der Schwerpunkt der Analyse liegt aber in der Darstellung des jeweiligen Falls und dafür werden unterschiedliche theoretische Vorüberlegungen als auch methodische Verfahren der Datensammlung genutzt. Die Prozessanalyse bietet aufgrund ihrer Offenheit die Möglichkeit, die für diese Arbeit notwendigen Dokumentenanalysen von Stellungnahmen sowohl staatlich-offizieller, als auch institutionell gebundener und ungebundener AkteurInnen und ExpertInneninterviews zu verknüpfen und zu analysieren. Aufgrund der Offenheit des Verfahrens ergeben sich aber auch methodologische Schwierigkeiten, nämlich (1) das Problem infiniter Kausalketten, und (2) dass a-posterio Kausalketten konstruiert werden, die ihre Logik aus einer Geschichte heraus erhalten (*storytelling*). Bei (1) ist insbesondere problematisch, dass die Methode selbst keine Grenze der Durchdringung vorgibt, nämlich dahingehend, wenn eine Kausalkette als vollständig und schlüssig gelten kann. Ungeklärt bleibt also die Frage, wo der ununterbrochene Ursache- und Wirkungspfad endet bzw. wann ein solcher Pfad als ununterbrochen gilt. Dahingegen weist (2) *Storytelling* eher das Problem auf, dass die kausale Konstruktion in der Nacherzählung der historischen Verläufe zu automatischen Kausalketten führt, für deren tatsächliche Existenz keine Begründung aus dem Fall heraus generiert werden kann. Für Schimmelfennig liegt der Ausweg aus diesen beiden Gefahren vor allem in einem klaren theoretischen Konzept. Georg und Bennett verweisen darauf, dass alle Untersuchungsschritte durch theoretische Annahmen abgesichert sein sollen, oder theoretische Konstrukte zumindest für die Erklärung einzelner Sequenzen herangezogen werden können: „All the intervening steps in a case must be predicted by a hypothesis […], or else that hypothesis must be amended – perhaps trivially or perhaps fundamentally – to explain the case" (Georg und Bennett 2005, 207).

Ein an Kausalketten orientiertes theoretisches Vorgehen kann, durch die Identifikation von Schlüsselstellen in einem Prozess und durch stark von

Hypothesen geleitetes Vorgehen, dem infiniten Schlussfolgern wichtige Grenzen ziehen und gleichzeitig der Geschichte eine methodisch kontrollierbare Struktur geben. Es werden also mittels der Prozessanalyse lediglich die theoretisch relevanten und expliziten Prozessmerkmale beschrieben und dazu genutzt, die alternativen Hypothesen und die Nullhypothesen anhand eines konkreten Sachverhalts zu überprüfen (vgl. Schimmelfennig 2006, 268). Durch diese Vorgehensweise werden also Kausalmechanismen überprüft, aber keine kausalen Effekte. Dabei unterliegt die Prozessanalyse aber dem besonderen Druck, eine in sich konsistente und genau spezifizierte theoretische Grundlage als Voraussetzung zu benötigen, da sonst das Nachvollziehen der an der Einzelbeobachtung zu treffenden Hypothesenanwendung nicht möglich ist.

1.5 Fallauswahl und Analyselogik

Für die Diskussion des Forschungsdesigns ist die Fallauswahl in der vergleichenden Politikwissenschaft besonders wichtig. Bei der Fallauswahl können zwei wesentliche Dimensionen unterschieden werden: (1) die Auswahl der Fälle anhand räumlicher bzw. geographischer Aspekte, auf der einen Seite (Aarebrot und Bakka 1997), und auf der anderen Seite (2) eine Auswahl anhand analytischer Kriterien. Unter nomothetisch-analytischen Aspekten ist eine negativ-analytische Auswahl am vorteilhaftesten. Eine analytische Auswahl der Länder richtet sich nach den Kriterien, die bei einer Untersuchung im Mittelpunkt stehen. Diese Kriterien legen dann die Grundgesamtheit der zu untersuchenden Einheiten (etwa Länder) fest.

Eine positive Fallauswahl liegt vor, wenn Fälle unter bestimmten Aspekten ausgewählt werden (Einschlussverfahren). Für wissenschaftliche Arbeiten ist diese Vorgehensweise jedoch weniger effizient, da die Auswahl sehr beliebig bleibt. Die negative Auswahl basiert dagegen zunächst auf der Festlegung, was überhaupt die Grundgesamtheit ausmacht. In einer Untersuchung bezüglich der Bedingungen, unter denen Bewerberstaaten externe Politikansätze übernehmen, sind alle jene Staaten Teil der Stichprobe, die im Untersuchungszeitraum den Bewerberstatus führten. Gleichzeitig sind alle Länder nicht Teil des Samples, die

im selben Zeitraum nicht (mehr) den Status eines Beitrittskandidaten aufweisen bzw. noch nicht aufweisen.[9]

Während für Bulgarien und Rumänien der Beitritt bereits mit dem 1. Januar 2007 angestrebt wurde und die Verhandlungen zum Zeitpunkt der ExpertInneninterviews schon sehr weit fortgeschritten waren[10] (Ende 2004 wurden alle Verhandlungskapitel und damit der rechtliche Anpassungsprozess an die Vorgaben der Europäischen Union abgeschlossen), befinden sich Kroatien und die Türkei noch in einer abstrakten und offenen Vorbeitrittsphase.[11] Die Begründung für den Ausschluss von Kroatien und der Türkei aus dem Untersuchungsdesign dieser Arbeit liegt in ihrer unkonkreten und unspezifischen Beitrittsperspektive.

Neben der Fallauswahl muss auch die Analyselogik des Vergleichs für die Begründung des Forschungsdesigns herangezogen werden. Mehr als die Anwendung von statistischen Verfahren, spaltet die Auffassung über das Ziel und die Durchführung der vergleichenden Methode die vergleichende Politikwissenschaft in unterschiedliche Lager (Achen und Snidal 1989, Przeworski 1991). Abgesehen von Studien, die lediglich vergleichen, nicht aber die vergleichende Methode anwenden, lassen sich die fallspezifischen Aspekte anhand der Einteilung von ideographischen und nomothetischen Forschungsstrategien betrachten.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen die Reichweite und die Wirksamkeit europäischer Rechtsinstrumente im Bereich der Gleichbehandlungspolitiken von Frauen und Männern auf Bewerberstaaten für den Beitritt zur Europäischen Union. Die abhängige Variable ist damit die Adaption bestehender Regelungen und die Implementierung neuer Regeln.

---

[9] An dieser Stelle erscheint es mir wesentlich darauf hinzuweisen, dass in einer Untersuchung, die alle demokratischen Länder berücksichtigt, *nicht* der Einfluss der Demokratie untersucht werden kann; hierzu benötigt man als Abgrenzung auch nichtdemokratische Staaten. Demokratie stellt lediglich ein Homogenisierungspotenzial für die Fallauswahl dar.

[10] Bulgarien unterzeichnete das Assoziationsabkommen 1993 und reichte den Antrag auf den Beitritt am 14. Dezember 1995 ein (Abl L358,31.12.94). Dahingegen beantragte Rumänien den Beitritt schon am 22. Mai 1995 ein und unterzeichnete das Assoziationsabkommen am 8. Februar 1993 (Abl L357,31.12.94). Die offiziellen Verhandlungen über den Beitritt starteten in beiden Ländern im Jahr 2000.

[11] Jedoch wird eine Fallauswahl auch unter diesen Kriterien immer mit verzerrten Ergebnissen und einer Verminderung der Repräsentativität bezahlt, wenngleich diese prinzipiell geringer sind als bei der positiven Fallauswahl.

Die empirische Plausibilität soll erreicht werden, indem ein Länderpaar – Bulgarien und Rumänien – mittels des oben beschriebenen process tracing Ansatzes untersucht wird, welches sich nach der Konkordanzmethode erschließen lässt, sprich: die abhängige Variable Politikwandel wird in beiden Fällen durch den Rückgriff nationaler AkteurInnen auf externe Institutionen beeinflusst.

Orientiert sich ein Forschungsdesign an der Konkordanzmethode, wird davon ausgegangen, dass in den verglichenen Fällen ein gleiches Ergebnis in der abhängigen Variable durch gleiche unabhängige Variablen erklärt werden kann, was wiederum bedeutet, dass der postulierte und zu untersuchende Politikwandel vergleichbar ähnlich sein muss. Das Ergebnis kann sich aber hinsichtlich seines Zustandekommens unterscheiden, was auf eine oder mehrere intervenierende Variablen bei der Implementierung internationalen Rechts, die Unterschiede in der AkteurInnenstruktur und dem darüber verarbeiteten Umgang mit einem europäischen Modell zurückgeführt werden kann.

Die abhängige Variable Politikwandel tritt in beiden Fällen auf, denn den Wandel bestimmter Regulierungszusammenhänge kann man sowohl für Rumänien als auch für Bulgarien beobachten. Allerdings lassen sich die Kontextbedingungen nur bedingt kontrollieren bzw. nur bedingt soweit standardisieren, dass sie den Ansprüchen der Konkordanzmethodik nach Mill entsprechen. Zu den gemeinsamen Kontextbedingungen in Rumänien und Bulgarien zählen zweifellos die Herkunft ihrer institutionellen Arrangements (später im Text auch als sozialistische Legacies bezeichnet) und das unbedingte Ziel, der Europäischen Union beitreten zu wollen. Insbesondere der zweite Punkt scheint für die Betrachtung der abhängigen Variable Politikwandel von Bedeutung, da dieser durchaus als erzwungener Wandel zu bezeichnende Prozess von einer dritten Instanz, der Europäischen Kommission, kontrolliert und Erfolg und Misserfolg sanktioniert werden. Auch die vergleichbar ähnlichen Startbedingungen des Umbruchs von einem sozialistischen System hin zu einem westlich, rechtsstaatlich und marktwirtschaftlich orientierten System teilen beide Staaten. Diese Bedingungen sind hier nur vor dem Hintergrund der theoretischen Verankerung in die Europäisierungsliteratur als relevante Faktoren für

erfolgreiche Wandlungsprozesse zu verstehen – es soll auf sie erst an späterer Stelle näher eingegangen werden soll.[12]

Unterschiede hingegen weisen die beiden Staaten aber hinsichtlich ihrer nach dem Umbruch entwickelten politischen Strukturen und institutionellen Verankerungen auf. Außerdem ist auch der unmittelbare Verlauf des Umbruchs unterschiedlich verlaufen, was aber zu einem großen Teil an der ursprünglichen Radikalität der Systeme vor dem Umbruch liegt. In gewisser Weise ist aber diese Radikalität – also quasi diktatorische Systeme in beiden Staaten, wenn auch mit unterschiedlichen Ausformungen – als erklärender Faktor insbesondere und nicht nur für die unmittelbare Phase nach dem Umbruch heranzuziehen. In beiden Staaten fand ein elitengesteuerter Wandlungsprozess statt, allerdings waren die Eliten in Rumänien eher bereit, tatsächliche Wandlungsprozesse einzuleiten, während in Bulgarien wirkliche Wandlungsprozesse erst Mitte der 90er Jahre einsetzten. Diese unterschiedlichen Entwicklungen können als Kontextbedingungen durchaus als mittelbare Erklärung für das Funktionieren von politischen Institutionen und Grundpositionen in der Annäherung an die Europäische Union und die damit verbundenen Umgestaltungsprozesse gesehen werden. Darüber hinaus sind Bulgarien und Rumänien auch hinsichtlich ihrer Kontextbedingungen vergleichbar, da beide Staaten dem staatssozialistischen Modell der emanzipativen Gleichstellung[13] zuzuordnen sind, die trotz der ökonomischen und monetären Situation als soziale Norm erhalten geblieben ist (Pascall und Manning 2000).

Im Sinne der reinen Konkordanzmethode sollte anhand der Faktorenmuster in beiden Staaten der jeweils individuelle Wandlungsprozess erklärt werden, um dann am Ende jenen Faktor zu identifizieren, der in beiden Staaten zu einem Politikwandel geführt hat.

Hinsichtlich der oben beschriebenen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Untersuchungsfälle, sollten zudem externe und immanente Faktoren unterschieden werden. Externe Faktoren sollen in der Folge jene Aspekte sein, die zwar mittelbare Ursache für einen Wandlungsprozess sein können, aber über

[12] In diesem Sinne sind die Beitrittskandidaten auch den Mitgliedsländern der Europäischen Union vergleichbar ähnlich, da sie durch die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der EU einem vergleichbaren Anpassungsdruck an europäische Regelungen unterworfen sind. Dies begründet auch die Anlehnung an den Literaturkorpus rund um die Fragen der Europäisierung.

[13] Das Modell der emanzipativen Gleichstellung wird in einem nachfolgenden Kapitel unter dem Thema Geschlechterregime genauer ausgeführt.

immanente Faktoren vermittelt werden. Diese Herangehensweise setzt den Untersuchungsverlauf eher in den Kontext der sogenannten Restmethode (method of residues), bei der bestimmte Vorbedingungen isoliert werden, um die genaue Kausalstruktur einer Ereigniskette zu bestimmen.

Bei der Beobachtung des Politikwandels in Staaten, die sich um die Mitgliedschaft in der EU bewerben, soll das Problem umgangen werden, dass es sehr schwierig ist, eine exakte Richtung des Zusammenhangs und der Beeinflussung zwischen der nationalen Ebene des Kandidaten und der EU-Ebene nachzuzeichnen. Handelt es sich um Bewerberstaaten, kann diese Beeinflussung aufgrund der strikten Regeln, denen die Heranführungsprozesse unterliegen, einfacher nachvollzogen werden: „The top-down direction of the process is also evident from the way in which accession negotiations are structured – the Commission sets criteria; the candidate strive to fulfil them, as well as from the power asymmetry between the negotiating partners" (Spendzharova 2003, 148). Die Linien zwischen der Europäischen Union und den Bewerberstaaten im Beitrittsprozess sind sehr klar von oben nach unten gezogen und der Prozess der Beeinflussung ist in seinen verschiedenen Phasen gut nachvollziehbar.

Im Sinne der methodologischen Herangehensweise mittels einer Prozessanalyse wird zwar grundsätzlich auf das Aufdecken von Kausalketten hingearbeitet, aber dennoch läuft wohl die Untersuchung auf eine eher partikularisierende Erklärungsstrategie hinaus. Die Fälle werden verortet und für jede Fallstudie sollen jene Prozesse nachgezeichnet werden, die zu einem Wandlungsprozess geführt haben. Es werden, wie oben bereits ausgeführt, lediglich die theoretisch relevanten und expliziten Prozessmerkmale beschrieben, um den Sachverhalt zu überprüfen (vgl. Schimmelfennig 2006, 268).

1.6 Methodische Vorgehensweise

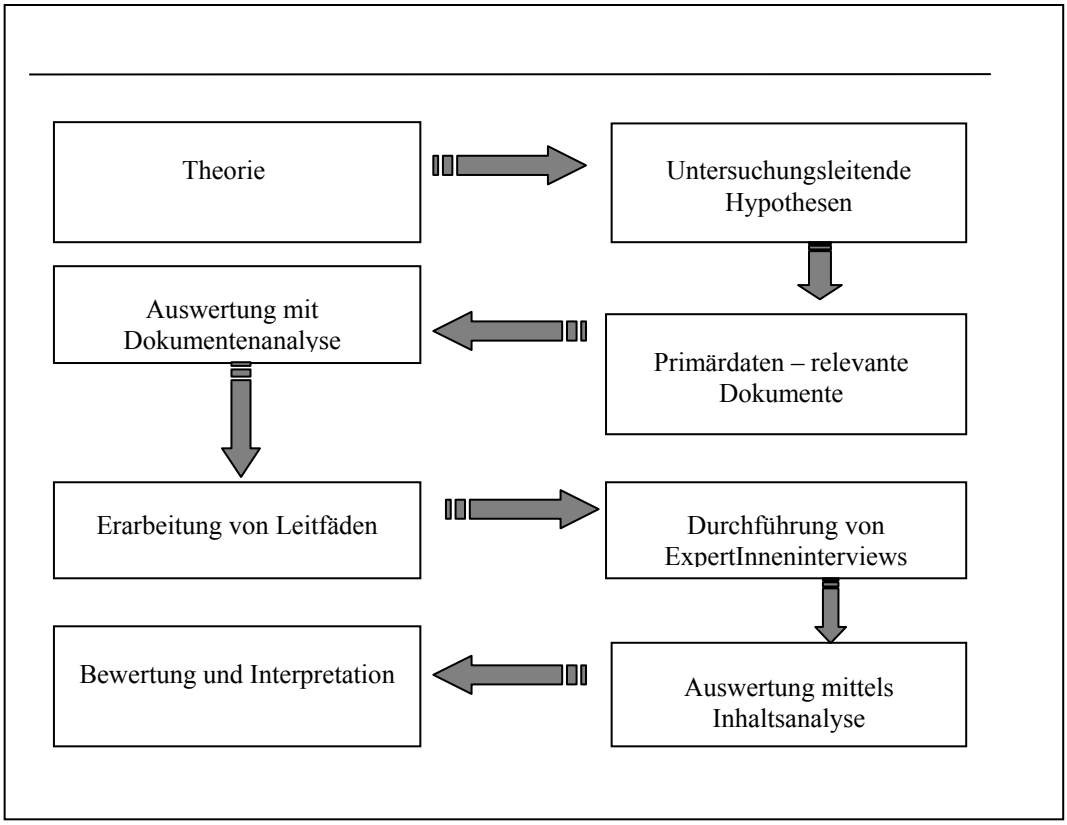
Die Arbeit mittels Fallstudien ist der qualitativen Forschung zuzurechnen. Der Untersuchungsgegenstand wird anhand von zwei vergleichend durchgeführten Einzelfallstudien bearbeitet. Die Datenerhebungs- und Auswertungsmethoden in der Politikwissenschaft unterscheiden sich nicht von denen in den Sozialwissenschaften (Alemann 1995, Alemann und Fondran 1995, Atteslander

1995). Dies gilt sowohl für Erhebungsmethoden wie ExpertInneninterviews, sowie Inhalts- und Dokumentenanalysen.

Damit das Forschungsdesign gültige Aussagen über die Realität ermöglicht, müssen die Daten systematisch und nachvollziehbar erhoben werden. Die vorliegende Dissertation arbeitet im Wesentlichen mit zwei verschiedenen Erhebungsmethoden: der ExpertInnenbefragung und der Dokumentenanalyse.

Im ersten Teil der Dissertation werden relevante theoretische Ansätze studiert und daraufhin untersucht, in wieweit diese zur Bearbeitung der Forschungsfrage beitragen können. Aus verschiedenen theoretischen Zugängen lassen sich kontrastierende Hypothesen formulieren, die anhand von empirischem Material getestet werden sollen. Dieses empirische Material wird in erster Linie qualitativ erhoben, nämlich mittels Dokumentenanalyse und ExpertInneninterviews. Dafür werden zum einen offizielle Dokumente der Europäischen Kommission, z.B. die jährlichen Fortschrittsberichte über die Bewerberstaaten, aber auch die Berichte der Rechtsexperten der Generaldirektion Beschäftigung herangezogen. Eine zweite sehr wichtige Datenquelle stellen Berichte von nationalen Nichtregierungsorganisationen dar. Die dort vertretenen ExpertInnen wurden auch im Zuge der ExpertInneninterviews befragt. Darüber hinaus dienten sie als Ausgangspunkt für die Kontaktierung weiterer ExpertInnen nach einem Schneeballverfahren.

Abbildung 1 Übersicht zur Vorgehensweise



Die prozessrelevanten Dokumente werden zunächst mit der Dokumentenanalyse untersucht, was eine erste Prüfung der theoretischen Annahmen und Hypothesen ermöglicht. Auftretende Erklärungslücken werden in einem zweiten Schritt durch ExpertInneninterviews gefüllt werden, wodurch eine konkrete Auseinandersetzung mit dem unter Beobachtung stehenden Untersuchungsgegenstand ermöglicht wird. Dabei ist zu erwarten, dass diese zweigeteilte Vorgehensweise zu einem Dialog von Daten und Theorie führt, wie er im qualitativen Paradigma des Methodenkanons beschrieben wird.

1.6.1 ExpertInnenbefragung - ExpertInneninterviews

Für den Ländervergleich haben sich einige Datenerhebungsmethoden besonders etabliert, die in anderen Bereichen weniger Beachtung finden. Eine besonders häufig angewandte Methode im Bereich der ländervergleichenden Politikwissenschaft ist das ExpertInneninterview, welches einen wichtigen Stellenwert insbesondere in der Erforschung der europäischen Integration besitzt. Es werden nur wenige Untersuchungen durchgeführt, die nicht das ExpertInneninterview zumindest als begleitende Informationsquelle nutzen.

Oftmals wird davon ausgegangen, dass ExpertInneninterviews ohne großen Aufwand betrieben werden können und diese Datenerhebungsmethode deshalb besonders einfach anwendbar ist. Jedoch zeigt sich, dass das ExpertInneninterview sein Potential vor allem dann entwickelt, wenn es sorgfältig vorbereitet wird (Bogner u.a. 2002, Gläser und Laudel 2003, Meuser und Nagel 1991).

Eine der gebräuchlichsten Versionen der *ExpertInnen*befragung in der vergleichenden Politikwissenschaft stellt das fokussierte Interview dar (Merton und Kendall 1979, Meuser und Nagel 1991). Es arbeitet mit einem Leitfaden, der die wesentlichen Fragenkomplexe für die interessierenden Variablen zusammenfasst: Der Leitfaden greift die interessanten Themen aus dem Horizont möglicher Gesprächsthemen heraus und dient sowohl dazu, das Interview auf diese Themen zu fokussieren, als auch dazu, systematisch vergleichbare Informationen aus jedem durchgeführten Interview zu erhalten.

Dabei steht das Forschungsinteresse nicht, wie bei anderen Arten des Interviews, in der Informationssammlung zur befragten Person, vielmehr gilt diese Auskunftsperson als Expertin, die als InformantIn spezifische Auskünfte über soziale Phänomene gibt. Die Interviews müssen so angelegt sein, dass die Informationen über das soziale Ereignis aus unterschiedlichen Perspektiven gesammelt werden, sodass sich ein möglichst intersubjektives Bild ergibt. Erreicht wird dies durch die Befragung unterschiedlicher ExpertInnen zu dem gleichen Problem. Natürlich spielt hierbei die Auswahl der zu interviewenden ExpertInnen eine wesentliche Rolle.

Es ist somit unabdingbar, Information über die konkreten Entscheidungs- und Informationsprozesse und damit über die relevanten AkteurInnen und deren Interessen in den zu untersuchenden Organisationen zu sammeln. ExpertInneninterviews sollen sich auf Insiderwissen beziehen, das deutlich tiefgehender ist als Informationen, die aus anderen Quellen gewonnen werden können.[14] Als qualitative Analysetechnik dient das ExpertInneninterview weniger

[14] Neben dem Vorwissen und dem Experten/der Expertin fällt für den Verlauf des Interviews natürlich auch der interviewenden Person selbst eine wesentliche Rolle zu. Als reaktive Methode entsteht zwischen den beteiligten Personen ein Interaktionsverhältnis. Nationale, schichtspezifische und vor allem auch geschlechterspezifische Aspekte sind von nicht zu unterschätzender Bedeutung (Abels und Behrens 2002). Für Fallstudien empfiehlt es sich, Interviews anhand einer vorab grob definierten Fragenkatalogs durchzuführen. Daher wird ein Leitfadengespräch mit Einzelpersonen der Politikgestaltung, zivilgesellschaftlichen

dazu, repräsentative Ergebnisse zu erlangen. Jedoch können mit dieser Technik valide Informationen bestimmt und zusammengefasst werden. Insbesondere im „Methodenmix“ spielt das ExpertInneninterview eine wichtige Rolle, um die Arbeiten mit weniger flexiblen Methoden wie der Inhalts- und Dokumentenanalyse vorzubereiten oder deren Ergebnisse begleitend zu überprüfen.

In einer ländervergleichenden Arbeit musste dem Sprachfaktor große Aufmerksamkeit zugebilligt werden. Die Interviews mussten fast ausschließlich in einer der beteiligten Person fremden Sprache geführt werden, sodass Informationsverluste und -verzerrungen entstehen können. Gebunden an den Untersuchungsgegenstand erschien Englisch als die angemessene Interviewsprache.

1.6.1.1 Analyse der ExpertInneninterviews

Das Material aus den Interviews wurde zunächst entlang der im Leitfaden strukturierten Themenbereiche mittels einer qualitativen Herangehensweise analysiert. Dazu war es notwendig, die Interviews zu transkribieren. Die Interviews wurden allerdings nicht übersetzt, um weiteren Informationsverlust zu vermeiden. Für die intensive und verknüpfende Analyse der Interviews wurde das Programm Maxqda zur Unterstützung herangezogen. Dabei dient dieses Programm lediglich dazu, eine einfache und übersichtliche Anwendung des nach und nach entstehenden Codesystems zu ermöglichen und es soll festgehalten werden, dass die Verwendung keine Auswirkung auf die offene Analyse und Interpretation der vorliegenden Daten hat (Kuckartz 2007, Kuckartz u.a. 2004). Der Grundgedanke der Analyse ergibt sich aus den Fragestellungen, die einerseits der Forschungsarbeit insgesamt, aber auch dem Leitfaden zugrunde liegen. Dies bedeutet auch, dass die Analysekategorien, bzw. die Codes, sich im Verlauf des Interpretationsprozesses weiterentwickelt haben und ausdifferenziert wurden. Damit wurde eine Art Mischform der qualitativen Inhaltsanalyse angewendet (siehe vor allem Kuckartz 2006, ab 83 , Lamneck 1993, 204, 218 - 227).

Organisationen und der öffentlichen Verwaltung sowohl in den beiden Untersuchungsländern als auch bei der Europäischen Kommission durchgeführt.

1.6.2 Inhalts- und Dokumentenanalyse

Inhalts- und Dokumentenanalyse gehören zu den gebräuchlichen Datenerhebungs- und Datenauswertungsmethoden in der vergleichenden Sozialforschung (Friedrichs 1986, Krippendorf 1980). Ziel dieser Methoden ist die mehr oder weniger systematische Informationssammlung aus einem Text. „Content analysis is a research technique for making replicable and valid inferences from data to their context." (Krippendorf 1980, 21, Mayring 2002). Für diese Arbeit wurden in erster Linie die offiziellen Berichte und Dokumente der Europäischen Kommission bezüglich der Fortschritte in der Anpassung der nationalen Systeme in den Bewerberstaaten analysiert. Darüber hinaus wurden ebenso Veröffentlichungen anderer europäischer Institutionen, Europäisches Parlament und dem Europarat, wie auch weitere international vergleichen angelegte Berichte, z.B. der Open Society Institute & Soros Foundation Network, sowie nationale Berichte zur Lage der Gleichstellung und Gleichberechtigung für die Analysen herangezogen.

Durch inhaltsanalytische Verfahren können auf ähnliche Weise Antworten auf offene Fragen in ExpertInneninterviews oder Umfragen erfasst werden. Die interpretative Forschung dient der Theoriekonstruktion mittels Fallorientierung und Kontextanalyse. Wichtig sind eine Kontrastierung ähnlicher Fälle, die Kontrastierung von Grenzfällen sowie die Analyse von Relationen.

Der Vorteil von Dokumenten- und Inhaltsanalysen besteht darin, dass die Daten im natürlichen Kontext entstanden sind und robuste, non-reaktive Informationen darstellen. Gerade historische Analysen finden in Dokumenten, die zu einem bestimmten Zeitpunkt entstanden sind und nicht auf nachfolgende Ereignisse reagieren, eine wertvolle Informationsquelle. Das grundsätzliche Vorgehen besteht in einer Vorgabe, welche Texte von Relevanz sind und wie in der weiteren Folge die relevanten Informationen aus einem Text herausgefiltert werden. Ähnlich der Vorgehensweise bei der Analyse der ExpertInneninterviews folgt die Analyse der unterschiedlichen Dokumente einem zuvor entwickelten Kategoriensystem, das ermöglicht, Informationen gezielt aus dem Text zu generieren. Dies bedeutet also, dass die Variablen, die untersucht werden sollen, in inhaltsanalytische Kategorien übersetzt werden müssen. Dabei erfüllt das Kategoriensystem die Funktion, die Informationsfülle unter analytischen

Aspekten zu minimieren. So können auch große – für ein Thema repräsentative – Textmengen systematisch und selektiv untersucht werden.[15]

1.6.3 Quellenkritik

Für die Arbeit wurden unterschiedliche Dokumente genutzt. Grundsätzlich lassen sich die Quellen in drei wichtige Gruppen unterscheiden: (1) offizielle Dokumente der Europäischen Kommission, die über deren Websites abrufbar sind, (2) Forschungsberichte und Stellungnahmen von nationalen ExpertInnen der hier untersuchten Länder, sowie (3) Transkripte von Interviews, die auf einer nichtzufälligen Auswahl von nationalen ExpertInnen und PolitikgestalterInnen beruhen.

Die offiziellen Dokumente der Europäischen Kommission sind öffentlich zugänglich und können anhand ihrer Dokumentenbezeichnung auch nachträglich abgerufen werden.[16]

In dieser Arbeit liegt der Schwerpunkt auf der Darstellung des Verlaufs der Anpassung. Insbesondere die Fortschrittsberichte, die von der Europäischen Kommission für jeden Bewerberstaat angefertigt werden, wurden als reliabe Informationsquelle herangezogen. Während Fortschritte und Rückschritte in ihrer regulativen, aber auch politischen Bewertung in den Dokumenten ihren Niederschlag finden, sind die Ursachen bzw. die weiterführenden Hintergründe, wie diese Fortschritte eingeschätzt wurden, nur unzureichend aus den Berichten selbst abzulesen. Weiters kann festgehalten werden, dass es sich hierbei um Dokumente handelt, die auch einen kontextbedingten politischen Charakter hatten und der Europäischen Kommission auch als Instrument für den Austausch mit den Bewerberstaaten dienten. Insofern weisen diese Dokumente mit großer Wahrscheinlichkeit Darstellungslücken auf und können nicht abschließend für eine Bewertung der Anpassungsleistungen der Bewerberstaaten dienen.

[15] Das Problem zwischen manifestem und latentem Inhalt lässt sich in die Kategorien von Reliabilität und Validität übertragen. Studien, die sich sehr stark auf den manifesten Inhalt beziehen, erreichen eine hohe Reliabilität, haben jedoch Defizite bezüglich der Validität. Mit Studien, die stärker auf den latenten Inhalt kapriziert sind, ist das Verhältnis genau umgekehrt. Ein Problem besteht darin, dass kein Nachfragen an den Text möglich ist und alle Eventualitäten kaum in Form von Kategorien festgehalten werden können.

[16] Alle hier verwendeten Dokumente nationaler und internationaler Organisationen sind im Literaturverzeichnis dieser Arbeit aufgeführt.

Deswegen wurden auch Interviews mit sektorspezifischen und politikfeldspezifischen Verantwortlichen von der Europäischen Kommission durchgeführt. Gegenstand dieser Interviews war es, zum Einen die Inkongruenzen in den Berichten selbst zu diskutieren, aber auch in einer eher konfrontativen Weise die Einschätzungen der Fachexpertinnen zu nutzen, um so die Haltung und Wahrnehmung der Europäischen Kommission besser einschätzen zu können.

Aus diesem Grund wurden auch veröffentlichte und unveröffentlichte Dokumente von sowie mündliche Interviews Dokumente mit nationalen ExpertInnen herangezogen, um eine objektivere Darstellung des Anpassungsprozess zu erreichen. Diese ExpertInnen wurden aufgrund ihrer speziellen Positionierung im nationalen Themenfeld ausgewählt. Sie arbeiten jeweils für international bekannte Nichtregierungsorganisationen oder akademische Einrichtungen. Zudem arbeiten einige der befragten ExpertInnen auch als nationale RechtsexpertInnen für die Europäische Kommission und erarbeiten so unter anderem sektorspezifische Berichte zur Situation von Frauen in ihren Ländern.

Allerdings, und dies ist auch Teil der kritischen Selbstreflexion der ExpertInnen, sind die nationalen Nichtregierungsorganisationen nicht nur thematisch, sondern auch personell sehr stark von internationalen Fördergebern abhängig, die nicht nur Themensetzungen, sondern natürlich auch die Ausrichtung und die Art und Weise wie Berichte abgefasst werden, beeinflussen können.

Die Strategie in der Auswahl der ExpertInnen beinhaltete zwar auch Elemente eines Schneeballverfahrens, also der teilweise gesteuerten Kontaktvermittlung von einer ExpertIn zu einer/m Weiteren, allerdings wurden in jedem Land mindestens drei unterschiedliche Ausgangspunkte gewählt, die, wie sich später in den Befragungen gezeigt hat, tatsächlich recht unabhängig und in sehr unterschiedlicher Art und Weise über die Entwicklung der Situation im jeweiligen Untersuchungsland berichteten.

Durch den Einsatz eines teilstandardisierten Leitfadens wurde bei der Durchführung der Interviews eine Vergleichbarkeit der Interviewsituation und der abgefragten Inhalte hergestellt, die für die nachfolgende Auswertung sehr bedeutsam gewesen ist. Dennoch waren diese Interviews insoweit offen, dass die GesprächspartnerInnen ihre jeweiligen inhaltlichen Schwerpunkte bei der Beantwortung von Fragen wählen konnten. Außerdem wurde jeweils zum Ende

eines Interviews versucht, die ExpertInnen mit Beobachtungen und Erkenntnissen aus bereits durchgeführten Interviews zu konfrontieren, um so einerseits einen Diskussionspunkt zu stimulieren, und andererseits eine gewisse Falsifikation des Gesagten zu vollziehen.

1.7 Gliederung der Arbeit

Das vorliegende Buch orientiert sich in ihrem Aufbau an der klassischen Struktur von Einleitung, Theorie, Empirie und Zusammenfassung. Durch die Komplexität des Gegenstandes wird der Empirieteil dabei den größten Platz einnehmen.

Im Anschluss an die Einleitung wird zunächst versucht, die grundsätzlichen Geschlechter- bzw. Gleichbehandlungsmodelle in Ost und West nachzuzeichnen. Dabei wird auch eine historische Perspektive eingenommen, um einen tatsächlichen Eindruck von den Verhältnissen in Ost- und Südosteuropa zu gewinnen. Daneben werden jene europäischen Rechtsgrundlagen dargestellt, denen sich die Bewerberstaaten im Rahmen des Erweiterungsprozesses annähern müssen.

In Kapitel drei wird erstmal die Europäisierungsliteratur aufgegriffen, um ein erstes Bild über den Forschungsstand und jene Ansätze der Implementierungsliteratur aufzugreifen, die sich auf den Rechtstransfer innerhalb der Europäischen Union, aber auch für die Erweiterung beziehen. Bei der Entwicklung eines theoretischen Modells muss zudem darauf geachtet werden, dass die Europäisierungsliteratur auf ihre Anwendbarkeit für den Erweiterungsprozess geprüft wird. Das theoretische Kapitel verknüpft die Literatur zum Themenfeld Implementation immer mit dem Blick auf die EU-Erweiterung. Diese theoretischen Modelle werden in Kapitel sieben noch einmal aufgriffen und noch konkreter auf die tatsächliche Situation der Erweiterung in den ehemals sozialistischen Raum angepasst. Dies ist notwendig, denn wie in Kapitel vier und fünf gezeigt wird, sind sowohl die Transformation als auch die Erweiterung mit bestimmten gesellschaftlichen und politischen Bedingungen verbunden, die bei einem Versuch, die Implementation zu erklären, berücksichtigt werden müssen. Insbesondere die Unterscheidung und das Verhältnis von Anpassung und Implementation im Rahmen eines Rechtstransfers von der internationalen Ebene auf die nationalstaatliche Ebene soll beleuchtet werden. Dennoch hat das theoretische Kapitel nicht die Funktion, vorformuliertes Wissen

testbar aufzubereiten, sondern dient der Erarbeitung möglicher Dimensionen von Relevanz bei der Erarbeitung der Fallstudien. Die Theorien zur Europäisierung schärfen den Blick, was gerade bei einer Fallstudienuntersuchung von großer Bedeutung ist und auch die Grundlage für die Erstellung der Leitfäden für die ExpertInneninterviews darstellt.

Insofern sind es die Kapitel vier, fünf und sechs, die die systemischen Randbedingung für das theoretische Modell aufgreifen und diskutieren: Rechtstransfer, der Verlauf der Transformationsprozesse, der Erweiterungsprozess als solcher, und die politische Situation in den beiden Untersuchungsländern. Sowohl der Erweiterungsprozess als auch die Transformationsperiode weisen einige Besonderheiten auf, welche die theoretischen Annahmen und Hypothesen beeinflussen. Dadurch können die wichtigen Randbedingungen für den Anpassungsprozess in den Bewerberstaaten dargestellt werden. Besonderen Raum wird in diesem Kapitel dem Prinzip der Konditionalität eingeräumt.

Der Hauptteil dieser Arbeit, die Kapitel sechs bis acht, ist die empirische Betrachtung der Anpassungsleistungen der beiden Staaten. Dieser Teil ist in mehrere Abschnitte untergliedert, was den unterschiedlichen methodischen Vorgehensweisen und der Komplexität der Materie geschuldet ist. Grundsätzlich versucht jedes Unterkapitel, den Verlauf der Anpassungsleistungen nachzuzeichnen. Der Schwerpunkt des empirischen Teils liegt in der Erarbeitung der Rolle von verantwortlichen AkteurInnen und soll Einblick in die Wirkungsweise des Übertragens von Recht von der europäischen auf die nationale Ebene geben. Die Daten werden durch einen qualitativen Methodenmix aus Dokumenten- und Inhaltsanalysen sowie ExpertInneninterviews erhoben und ausgewertet.

Der ausführlichen Beschreibung der Entwicklung der rechtlichen und institutionellen Situation in Bulgarien und Rumänien mit dem Fokus auf die Regelungen hinsichtlich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, folgt eine Synthese der empirischen Beobachtungen aus den Dokumentenanalysen und den aus den ExpertInneninterviews gewonnenen Erkenntnissen in Kapitel neun. Die aus den theoretischen Ansätzen gewonnenen Hypothesen sollen in dieser Synthese aufgegriffen werden und auf ihre Anwendbarkeit hin überprüft werden. Dadurch soll die Erklärungskraft der unterschiedlichen theoretischen Konzepte überprüft werden. Auf der anderen Seite dient dieser sanfte Hypothesentest aber

auch der theoretischen Erhöhung, denn durch den Vergleich von zwei Staaten ist es durchaus auch möglich, verallgemeinerbare Aussagen mit Bezug auf die Wirkungsweise des Rechtstransfers in der Phase des Erweiterungsprozess im Speziellen, aber auch über die Mechanismen des Rechtstransfers in der Europäischen Union und anderen internationalen Organisationen zu treffen.

In aller Ausführlichkeit soll in diesem Schlusskapitel das Wirken und die Wirksamkeit der EU-Konditionalität aufgezeigt werden. Zielvereinbarungen, regelmäßige Berichte, öffentliche Bewertungen und Stellungnahmen der Europäischen Kommission beeinflussen nationale AkteurInnen in Bewerberstaaten. Indem die Folgen für Adaption und Implementation aufgezeigt werden, soll insbesondere das Vorgeben von Bedingungen, als Bewertungsmaßstab über das Erreichen eines bestimmten Zieles, kritisch diskutiert werden. Allein die nationalen Regierungen trugen die Verantwortung für die Reformen und der Erfolg der Beitrittsverhandlungen war zunächst von den Reformen und Entwicklungen auf der nationalen Ebene abhängig. Wie in dieser Arbeit gezeigt werden soll, entwickelte aber die Europäische Union im Rahmen des von der Europäischen Kommission entwickelten und strukturierten Erweiterungsprozesses durch das ihm zugrunde liegende Prinzip der Konditionalität ein Druckpotential, dass sich auf die Politikentwicklung ebenso wie auf die Politikgestaltung auswirken kann.

2 Gleichbehandlung und Gleichstellung in Ost und West

Die Beleuchtung der geschlechterkulturellen und ideologischen Kontexte in diesem Buch soll dazu beitragen, die Situation und die Tragweite europäischer Regulierung für das Politikfeld der Gleichbehandlung von Frauen und Männern sichtbar zu machen. Die Kontextbeschreibung macht außerdem deutlich, dass die Transformation bzw. der Transformationsprozess sich nicht allein auf die staatlichen Organisationen ausgewirkt hat und auswirkt, sondern auch für Individuen und eben damit auch Frauen und Männer spezifisch wirkt. In den mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten finden sich nur sehr wenige rechtliche Elemente zu Gleichstellung und Gleichbehandlung von Frauen und Männern, sie war lediglich Teil der gesellschaftspolitischen Ideologie und entwickelte sich zu einer gesellschaftlichen Norm (Dimova 2003, Einhorn 1993, Einhorn und Yeo 1995, Gal und Kligman 2000b, Regulska 2003). Darin unterscheiden sich auf den ersten Blick die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und die Bewerberstaaten des ehemaligen Ostblocks.

In der theoretischen Betrachtung (Kapitel 3) wird darauf verwiesen, dass die kulturelle Anbindung von gesetzlicher Regulierung ein wichtiges Kriterium auf dem Weg der Rechtsumsetzung und -implementierung darstellt. In welche kulturelle Situation hinein kommt nun diese Rechtsangleichung? Um diese Situation konkreter nachzuzeichnen, soll im folgenden Abschnitt die Situation von Frauen in Bulgarien und Rumänien über einen relativ breiten historischen Zyklus dargestellt werden, um so einen Eindruck über die Geschlechterbeziehungen in den jeweiligen Ländern zu vermitteln und diesen Eindruck in den jeweiligen Kontext einzubetten.

Um die Entwicklungen der Geschlechterbeziehungen genauer zu betrachten, ist es ratsam, einen theoretischen Fokus einzunehmen. Dazu soll auf Walby zurückgegriffen werden, die eine „gender hierarchy“ beschrieben hat und damit den Übergang von vor- zu industrialisierten Gesellschaften greifbar macht (Walby 1997). Walby beschreibt die Herrschaftsverhältnisse in vorindustriellen Gesellschaften als eine Herrschaft der alten Männer in der Gesellschaft und auch über Frauen. Dahingegen sieht sie die patriarchalen Strukturen in Industriegesellschaften eher als „a system of social structures and practices“ durch

die Männer Frauen dominieren (Walby 1997, 19). Walby unterscheidet zwischen privater und öffentlicher Männerherrschaft, die in ihren jeweiligen Sphären wirken. Während also im Privaten die Rolle der Frau von Männern festgelegt wird, so sind die Rollenzuschreibungen in der Öffentlichkeit jene des Kollektivs. Letztere haben zum Teil auch Auswirkungen auf die privaten Räume. Bei dieser Idee verbleibend, kann die private Hierarchie in der Form einer Exklusivität beschrieben werden, während in der öffentlichen Ordnung diese durch Segregation und Machtstrukturen abgesichert wird. Wenn also traditionelle Wertvorstellungen jene des privaten Raums sind, dann können diese auch in den öffentlichen Raum übertragen werden und somit als Vorstellung des Kollektivs für alle gelten (Walby 1997, 24). Dadurch ergibt sich eine Beziehung zwischen Ordnungsvorstellungen des Privaten und des Öffentlichen.

Insofern kann – unter der Bedingung, dass sich in Südosteuropa am Anfang des 20. Jahrhunderts ein Transformationsprozess von einer vor- in eine industrielle Gesellschaft vollzogen hat – angenommen werden, dass private Ordnungsvorstellungen und Rollenbilder den Übergang in die öffentlichen und kollektiven Strukturen gefunden haben (Kaser 2008, 117). Diese These steht nun zunächst im Widerspruch zu den gängigen Zuschreibungen. In den sozialistischen Systemen war ja die Beseitigung jeder Form der Unterdrückung eines der vordergründigsten Ziele. Allerdings, so halten unterschiedliche BeobachterInnen fest, hat es gerade das sozialistische System geschafft, eine sehr starke öffentliche Geschlechterrollenstruktur zu entwickeln, die eine besondere Form der subtilen Wirkungen erzielt hat. Während die subtilen Wirkungen insbesondere auf einer emanzipativen Förderung von Frauen in den Bereichen der Bildung und des Arbeitsmarktes beruhten, so kann auf der anderen Seite festgehalten werden, dass der Staat wesentlich in die Privatsphäre hineingewirkt hat, insbesondere dann, wenn es um die Sicherstellung des biologischen und nationalen Überlebens ging. Die Privatheit des Einzelnen endete an jener Stelle, an der das ökonomische und gesellschaftliche Überleben, nach der Definition der Partei, gefährdet war. Die Notwendigkeit einer großen Anzahl an verfügbaren Arbeitskräften führte somit einerseits zum Aufbau eines umfassenden Kinderbetreuungs- und Ganztagsschulensystems, das dazu diente, die Frauen für die Arbeit freizustellen. Auf der anderen Seite können aber strikte Regelungen der Verhütung und Abtreibung durchaus als negative Eingriffe in die Privatsphäre aufgefasst werden.

„The state's and Party's domination of the public sphere and usurpation of many of the prerogatives of the private transformed its presence into a familiar aspect of the daily lives of every citizens" (Kaser 2008, 117, siehe auch Kligman 1998, 5).

Wie bereits festgehalten, können die Anpassungsprozesse im Rahmen der Annäherung an die Europäische Union nicht ohne die Berücksichtigung der Transformationsprozesse dargestellt werden. Dabei haben diese Transformationsprozesse und Übergänge für die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen unterschiedliche Konsequenzen. Für die Gruppe der Frauen findet Kligman die wohl prägnantesten Worte: „A sharp drop in political participation of women in the public spheres of governance, an increasing feminization of poverty and of refugee populations, pronounced changes in reproductive policies, and a renewed emphasis on the role and responsibility of women as reproducers of cultural identity" (Kligman 1994, 1).

Die Gleichbehandlung der Geschlechter ist Bestandteil der Kriterien, welche die Bewerberstaaten zu erfüllen haben, wenn sie Mitglied der Europäischen Union werden wollen. Da Gleichheit und Gleichbehandlung der Geschlechter auch ein Menschenrecht ist, war sie auch in allen Verfassungen der Staaten in Mittel- und Osteuropa bereits vor dem Beitritt zur Europäischen Union festgeschrieben. Dies allein kann aber eine reale Gleichstellung nicht gewährleisten. „Such a legal guarantee alone is, however, not sufficient. Stable institutions are necessary to protect and enforce this right. Laws conflicting with these rights have to be abolished" (Lange 2003, 37).

In kommunistischen Staaten war die Gleichstellung von Frauen und Männern Teil des revolutionären Projekts und daher von den führenden Eliten verordnet. Um das Ziel der Emanzipation von Frauen zu erreichen, wurde die rechtliche Gleichheit von Frauen und Männern festgeschrieben. Die Rolle der Frauen wurde nun also zweifach definiert, einerseits als Mutter und andererseits als Berufstätige. Um ein Erfüllen dieser Doppelrolle zu ermöglichen, wurden Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Familien- und Kinderunterstützungen geschaffen. Im politischen und administrativen Bereich wurde durch Quotenregelungen die Partizipation von Frauen abgesichert.

Frauen waren im sozialistischen System in nahezu allen Berufsgruppen vertreten. Dies wurde durch eine starke ideologische Basis gefördert und unterstützt.

Vollbeschäftigung hat in der Form, wie sie aus den Beitrittskandidatenländern bekannt ist, einige Nachteile, wenn sich die private Rollenverteilung an traditionalen Mustern orientiert, die Frau also trotz Berufstätigkeit weiterhin hauptzuständig (oder allein zuständig) für die Bereiche Familien- und Hausarbeit bleibt. Auf der anderen Seite führte die weibliche Erwerbstätigkeit allerdings dazu, dass Frauen einen wichtigen Beitrag zum Haushaltseinkommen der Familien leisten konnten und dadurch auch ein gewisses Maß an Unabhängigkeit von der Familie und dem Ehemann erreichten.

Um die Berufstätigkeit und gleichzeitige Mutterschaft zu unterstützen und zu fördern, schufen die sozialistischen Staaten ein dichtes Netz an Kinderbetreuungseinrichtungen. Durch die Zugangsöffnung für Frauen zu höheren Bildungseinrichtungen und die umfangreichen Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben entstand und etablierte sich in den Staaten Osteuropas ein Typ von Gleichheit, der mit westlichen Modellen von Chancengleichheit nicht vergleichbar ist.

Wenn Geschlechterungleichheiten in der Transformationszeit betrachtet werden sollen, kann dies nicht ohne die Berücksichtigung der Modelle und Arrangements vor 1989 geschehen. „According to Marxist doctrine, the only kind of work worthy of appreciation was productive work for wages“ (Huminic 2003, 231). Die wahre Reichweite dieser „greenhouse emancipation“ (Marcheva 2001) zeigt sich nun unter den geänderten Rahmenbedingungen.

2.1 Gleichheit von Frauen und Männer während des Staats-Sozialismus

„Emancipation was a project imposed
from the state […]“ (Stoilova 2003, 98).

Die Staaten im Einflussbereich der Sowjetunion haben sich sehr früh, und unter dem Einfluss der ideologischen Basis des Marxismus, zur Gleichstellung von Frauen und Männern bekannt. Dies nicht nur durch die Verkündigung der Gleichheit, sondern auch durch Gesetzgebung und bestimmte soziale Politiken, deren Motivation in diesem Abschnitt genauer betrachtet werden soll. Indem Körper soziale Eigenschaften zugeschrieben werden, tritt eine neue Dimension in das Interaktionsverhältnis von Macht und (Un)Gleichheit. Dies führt zu Genderregimen (Verdery 2001, 138). Diese äußern sich in einer

geschlechterspezifischen Arbeitsteilung, einer geschlechterspezifischen Machtstruktur und einer geschlechterspezifischen Cathexisstruktur (Connell 1990, Connell 1995).

Verdery vertritt die These, dass sozialistische Systeme nicht allein der Familie eine wesentliche Rolle in der Gesellschaftsstruktur zuwiesen – so wie im Übrigen auch andere Gesellschaftssysteme –, sondern dass das sozialistische System sich selbst als Familie inszenierte, wobei die Einheitspartei die Rolle einer väterlichen Figur übernahm (Verdery 2001, 141). In Südosteuropa wird eine solche weitverzweigte Familienstruktur als *zadruga* bezeichnet (Kaser 2008, Staykova 2004, Todorova 1993).

Staatssozialistische Systeme haben den Anspruch, im Interesse des allgemeinen Wohlergehens das Sozialprodukt umzuverteilen, wobei die jeweilige sozialistische bzw. kommunistische Partei dabei die Rolle einer väterlichen Gestalt einnahm bzw. einnimmt, die alle Verteilungsentscheidungen traf, bzw. festlegte, wer wo zum Wohle des Allgemeingutes eingesetzt wurde und was sie oder er dafür als Lohn erhalten sollte. Dabei wurde zunächst auch eine Umorganisation der Gesellschaft angestrebt, denn ohne eine Veränderung der Geschlechterrollen wären die ambitionierten Industrialisierungsziele der sozialistischen Staaten nicht zu realisieren gewesen (Goven 1993).

Am Anfang des 20. Jahrhunderts standen die Staaten in Südosteuropa an der Schwelle der Industrialisierung, die in anderen Teilen Europas schon wesentlich weiter fortgeschritten war. In Bulgarien und Rumänien fanden sich zu jener Zeit noch agrarisch geprägte Gesellschaften. Insbesondere die beiden Weltkriege brachten wesentliche Veränderungen, womit auch die Geschlechterbeziehungen eine Veränderung erfuhren.

Inzwischen wird in unterschiedlichen Disziplinen davon ausgegangen, dass nicht eine spezifische Ideologie die Gleichberechtigung von Frauen und Männern beförderte, sondern allein die Notwendigkeit, günstige und verfügbare Arbeitskraft für den wirtschaftlichen Aufbau zu generieren. Die damit verknüpften Sozial- und Familienprogramme wie Mutterschaftsurlaub, Kinderführsorge und die Liberalisierung der Abtreibungsgesetze, können praktisch alle mit der Verfügbarkeit der weiblichen Arbeitskraft in Zusammenhang gebracht werden (Kaser 2008, Kligman 1994, Kligman 1998,

Kligman und Szelenyi 2002). Eine positive Nebenwirkung war damit zunächst gegeben, denn durch die Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben veränderten sich zum Teil die familiären Autoritätsstrukturen und Verteilungsentscheidungen zugunsten von Frauen.

Auch wenn eine Zwei- oder sogar Dreifachbelastung von Frauen die Regel war, so versuchte der sozialistische Staat auch die Haushaltsaufgaben neu bzw. anders zu organisieren. Teilweise war der Staat selbst Teil der traditionellen Rollen in der Erziehung und Fürsorge von Kindern; etwa im Nahrungsmittelsektor, der öffentliche Speisungen förderte, aber auch im Gesundheitssystem, wo Kinderfürsorge und Gesundheitsvorsorge sowie Altenbetreuung vom Staat übernommen wurden – Aufgaben, die der Staat selbst als Entlastungsmaßnahmen für Frauen beschreibt (siehe Verdery 2001, 143). In jenen sozialistischen Staaten, die stärkere Nationenkonzepte und Führungsstrukturen entwickelten, so wie es in Bulgarien und Rumänien der Fall war, fand außerdem eine Etatisierung der Geburt statt, in der Frauen als Instrumente der Reproduktionsanforderungen zum Überleben der Nation bezeichnet und behandelt wurden (Kligman 1998).

Die Kernfamilie wurde aufgebrochen und zum öffentlichen Raum gemacht, während einzelne Teilbereiche in der Verantwortung der Frauen belassen wurden. Die Familie blieb also trotzdem auch Ort des Rückzugs und erfuhr eine Aufwertung. Dabei gelang es dem väterlichen Staat, die unterschiedlichen Beiträge von Frauen und Männern zum Aufbau des Staates gleichzusetzen.

Die Durchdringung des Arbeitsmarktes auch durch Frauen, die letztendlich zu sehr hohen weiblichen Beschäftigungsraten führte, bezieht sich dabei aber in erster Linie auf feminisierte Berufssparten oder auf Tätigkeiten, die in der Regel als Verwaltungs- oder Zuarbeiten zu verstehen sind, oder an die traditionellen Rollen angelehnt waren, nämlich im Kinderfürsorgebereich, im Bildungssektor oder im Gesundheitsbereich. Darüber hinaus finden sich Frauen in der Regel in den Bereichen „geringe, körperliche Anstrengung“, in der Fließbandarbeit (Elektroindustrie, Maschinenbau) oder in der Textilindustrie (Verdery 2001, 146). Die Schlüsselbereiche des Staates – Verwaltung, Armee und Polizei sowie der Industrie (Schwerindustrie) – waren fast ausschließlich mit Männern besetzt.[17]

[17] Diese theoretische Debatte wird an dieser Stelle nicht weiterverfolgt. Einen sehr guten Überblick bietet vor allem Molyneux (Molyneux 1981).

Das typische Sozialisationsmodell in sozialistischen Staaten arbeitete in erster Linie mit der Idee, dass Frauen und Männer gleich sind und deswegen auch dieselbe Sozialisation erfahren. Darstellungen von Frauen in Schwerarbeitsberufen, als Kranfahrerin oder im Stahlwerk, waren nicht ungewöhnlich und sollten die gleiche Leistungsfähigkeit von Frauen unter Beweis stellen. In dieser Art der Gleichsetzung liegt die Ursache dafür, dass auch viele Frauen technische Studiengänge absolvierten und lange Zeit in diesen Berufssparten arbeiteten. In Westeuropa gilt dies noch heute als emanzipativer Schritt, wohingegen in den ehemals sozialistischen Staaten Ernüchterung dahingehend eingekehrt ist, dass selbst ein hohes Bildungsniveau Frauen nicht vor Arbeitslosigkeit schützen kann. Es lässt sich sowohl für die Zeit vor 1989 als auch die Zeit danach zeigen, dass es sich vor allem um eine strukturell-bedingte Ungleichheit handelt, denn Frauen blieben die Führungspositionen auch trotz ihrer Ausbildung versagt. Für Stoilova funktionieren diese Ausschlussprozesse auch noch in der Gegenwart (Stoilova 2003, 91).

Das Verwischen der Unterschiede zwischen Frauen und Männern führte zu einem Entwurf einer maskulinen Frau – oder anders, für Frauen wurde ein Lebensentwurf entwickelt, der in der Vollzeiterwerbsarbeit bestand und (einzig) darüber Gleichheit zwischen den Geschlechtern vermittelte (vgl. Stoilova 2003, 86ff). Nach diesem Bild bestand die Familie aus zwei erwerbstätigen Partnern, die durch geburtenfördernde Politiken Entlastung bei der Betreuung von Kindern fanden. Diesem Modell mussten sich Frauen wie Männer unterordnen, um dem höheren Ziel, der Verwirklichung sozialistischer Gesellschaften, Vorschub zu leisten.

Für die Zeit vor 1989 lassen sich in den Beschreibungen der Rollenzuschreibung und der Realität von Frauen einige paradoxe Entwicklungen feststellen. Die „Väter" der sozialistischen Gesellschaftskonzepte nach dem 2. Weltkrieg erklärten Frauen und Männer zu gleichberechtigten Mitgliedern in ihren Gesellschaften. „The founding fathers of communism declared that women were equal to men." (Riolli-Saltzman und Savicki 2003, 58). Infolge dessen lassen sich seit den Anfangsjahren der sozialistischen Herrschaft Frauen in allen Berufsgruppen und politischen Entscheidungsgremien finden.

Dieses Ansteigen der Beschäftigungsrate von Frauen lässt sich aber nicht allein durch die ideologischen Vorgaben der politischen Elite erklären. Die

vorangetriebene Industrialisierung in den planwirtschaftlichen Systemen in Zusammenhang mit niedrigen Löhnen spielte dem ebenfalls zu. Frauen waren nun zwar auf der einen Seite – ebenso wie Männer – wichtiger und notwendiger Teil der verfügbaren Arbeitskraft, auf der anderen Seite hatten sie oft gar keine Wahl. Sie mussten einer Arbeit aus wirtschaftlicher Notwendigkeit nachgehen, da ein Einkommen (das männliche) alleine, den familiären Unterhalt nicht mehr sichern konnte (Brainerd 2000). Diese Situation hat sich auch im weiteren Verlauf der Transformation und der teilweisen Stabilisierung einzelner Staaten zumindest für Frauen nicht dramatisch verändert (Brunnbauer 2004, 220). Die beiden hier betrachteten Staaten waren vor der Wende der Jahre 1989/90 40 Jahre lang einer staats-sozialistischen Gesellschaftskonstruktion ausgesetzt. Diese Staats- und Gesellschaftskonstruktion nennt als eine ihrer Grundlagen unter anderem die Gleichheit von Frauen und Männern, fasst diese Zielsetzung aber in erster Linie ideologisch und macht sie zu Aufgabe der staatlichen Verwaltung. Eine solche Form der Zielsetzung führt in der Folge dann auch eher zu Uniformität statt zu Gleichheit, wie sich nicht zuletzt auch in den sozialistischen Staaten Osteuropas beobachten lies. Die hierarchisch verordnete Vorgabe der Gleichheit von Frauen und Männern weist zwei latente Zielsetzungen auf, nämlich erstens Frauen als Arbeitskräfte für die neu aufzubauende Industrie zu gewinnen, und zweitens für die Erhaltung der Gemeinschaft zu sorgen. Während die erste verdeckte Zielsetzung sich noch nachvollziehen lässt und teilweise wohl auch durch Ausweitung der Bildungs- und Karrierechancen emanzipativen Charakter hat, kann insbesondere der Gemeinschaftserhaltung durchaus eine reaktionäre Grundhaltung der Führungselite unterstellt werden. Mehr noch, durch die unmittelbare Verknüpfung der beiden Zielsetzungen unterminiert der Staat den Anspruch der Gleichheit der Geschlechter und relativiert diesen, denn ein tatsächlicher Aufbruch der privaten Geschlechter- und Rollenbilder findet nicht statt, sondern wird, durch die Tatsache, dass in sozialistischen Staaten auch das Private der öffentlichen Ordnung unterliegt, ein Teil der Konstruktion eines gesellschaftlichen Rollenbildes. Für Bulgarien und Rumänien kommt erschwerend hinzu, dass diese beiden Staaten vor 1944/45 eher eine agrarische Prägung aufwiesen und damit stark kultur-historisch verankerte Geschlechterrollen insbesondere bei der Landbevölkerung vorhanden sind. In Bulgarien, wie auch Rumänien lebten 1944 ca. 80 Prozent von der Landwirtschaft. In Bulgarien wuchs

der Anteil 1948 sogar auf 82,1 Prozent, wohingegen nur 7,9 Prozent in der Industrie beschäftigt waren (Daskalov und Sundhaussen 1999).

Der Aufbruch in die sozialistische Ordnung und Gesellschaftsstruktur ist auch mit einer Industrialisierung und Urbanisierung verbunden und führt in der Folge zu einer Abwerbung von Arbeitskräften auf dem Land und einem Ausbau der Städte. Diese Entwicklung vollzog sich durchaus sehr dramatisch, denn vergleicht man die Zahlen für Bulgarien von 1940 und 1988, so veränderte sich der Anteil jener in der Industrie beschäftigen Menschen von 27 auf 70 Prozent, wohingegen die Zahlen für die Landwirtschaft im gleichen Zeitraum auf zehn Prozent absanken.

In Folge dieser Binnenmigration werden, und dies auch aufgrund der nicht angetasteten privaten Rollenbilder, die Rollenbilder der ländlichen Bevölkerung mit in die Städte gebracht (vgl. Kaser 2008, 123ff). Dieser Hintergrund des Kleinbauern lässt sich auch nachweisen, denn 1967 wiesen immerhin 80 Prozent der in der Industrie Beschäftigten diesen Familienhintergrund auf (Brunnbauer und Taylor 2004, 289) und brachten damit einen Großteil ihrer Werte – auch ihre Geschlechter- und Familienrollenbilder – mit in die neu entstehenden Städte.

Damit stand der Staat vor der Herausforderung, eine Form der rechtlichen Regulierung zu finden, mit der die Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen war. Zunächst wurden Anfang der 1960er Jahre Schritte zur „Befreiung“ der Frauen gesetzt, in dem rechtliche Strukturen für Scheidungen und Abtreibungen geschaffen wurden, während gleichzeitig damit begonnen wurde, die sozialen Unterstützungen für Frauen und Kinder auszubauen, so auch in Bulgarien (1956) und Rumänien (1960).

Allerdings, und dies sind wohl in erster Linie Folgen der starken Veränderungen durch Industrialisierung, Urbanisierung und Binnenmigration, fielen in beiden Staaten die Geburtenraten Mitte der 1960er Jahre dramatisch ab (in Bulgarien von 1950 25,2 Prozent auf 14,9 Prozent 1966), während gleichzeitig die Zahl der Abtreibungen in die Höhe schoss und sogar die Zahl der Geburten übertraf (Vassilev 1999, 71). Für Rumänien lassen sich fast auf den Punkt genau vergleichbare Zahlen für die Entwicklung der Geburtenraten und Abtreibungszahlen darstellen. Allerdings kann aufgrund eines sehr liberalen Abtreibungsgesetzes (Kaser 2008, 132) eine sehr hohe Abtreibungsrate berichtet werden, die 1965 80 Prozent aller Schwangerschaften betraf (Baban 1999, 194 ff).

Die oben bereits angedeutete zweite Pflicht für Frauen, wurde insbesondere ab den 1960er Jahren in Bulgarien und Rumänien in den Mittelpunkt staatlicher Betrachtung gestellt. Frauen sollten ihre „vorgesehene und natürliche Rolle“ erfüllen, „Kinder gebähren” um damit ihrer Pflicht „zur Erweiterung der sozialistischen Nation“ nachkommen (Brunnbauer 2004, 222). Diese Form „geburtenfreundlicher“ Politik wurde gerade in Rumänien in einer frauenfeindlichen Art und Weise ein Charakteristikum staatlicher Regulierung (Baban 1999, Fischer und Harsanyi 1994, Gal und Kligman 2000a, Kaser 2008, Kligman 1994, Kligman 1998) .

Diese dramatischen Entwicklungen führten, nicht zuletzt aufgrund Ceausescus „Regenerationsüberlegungen für Rumänien“ dazu, dass ab Mitte der 1960er zunehmend striktere Regelungen für Abtreibungen erlassen bzw. Abtreibungen ganz unter Strafe gestellt wurden. Im Gleichschritt mit diesen Regelungen wurde auch die Scheidung an hohe Gebühren gebunden und Mutterschaftsorden wurden verliehen (Baban 1999, Vassilev 1999). In beiden Staaten waren diese Regelungen zu einem Großteil auch an die Vorstellung gebunden, das Überleben der rumänischen bzw. bulgarischen Nation zu sichern. So finden sich eine Zahl an Hinweisen darauf, dass Zhivkov (Parteivorsitzender und Staatsoberhaupt in Bulgarien), mit Hinweis auf die türkische Minderheit und deren Geburtsraten, auf die Gefahren einer solchen Entwicklung hinwies und eine Steigerung der Geburten bei Bulgarinnen verlangte (Brunnbauer und Taylor 2004, 299). Neben einer Erhöhung der Unterstützung von Familien wurden strengere Regeln für Abtreibungen eingeführt. Bulgarische Familien sollten mindestens drei Kinder haben, während türkische und Roma-Familien nicht mehr als drei Kinder haben durften (Vassilev 1999, 76). Da auch diese Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg brachten, wurden 1973 umfassende und höhere finanzielle Förderungen für Kinder eingeführt. Zusätzlich wurde das System der Kinderbetreuung ausgebaut. Nachdem sich aber bis 1981 die Zahlen der Abtreibungen auf hohem Niveau hielten, wurden die Regeln für Abtreibungen weiter verschärft und offizielle Interviews mit Vertreterinnen der Frauenorganisation der Parteien vorgeschrieben. Verhütungsmittel waren in beiden Ländern nicht erwerbbar. Grundsätzlich gelang es in beiden Staaten nicht, die Geburtenraten nachhaltig zu steigern (bis 1989).

Die Verschärfungen im Abtreibungsrecht führten also nicht zu höheren Geburtenraten, sondern lediglich zu einem Absinken der Abtreibungsraten. Für

den Staat bestand zu jener Zeit also insbesondere die Aufgabe, einen Weg zu finden, Geburtenraten zu erhöhen und abzusichern. Am Ende der 1980er Jahre waren die Geburtenraten in Ost- und Westeuropa nahezu vergleichbar.

Die unmittelbare Regulierung der Gleichstellung von Frauen und Männern nach der Machtübernahme der Kommunisten verfolgte im Grunde ein durchaus emanzipatives Ziel. Doch, der Emanzipationsansatz sozialistischer Regime bezog sich nicht auf das Individuum oder dessen Wahlfreiheiten, sondern verschob die Rechte und Pflichten lediglich in die Öffentlichkeit. Die Befreiung von der Familie führte also zur Freiheit, am Aufbau des Sozialismus mitzuwirken, auch wenn gleichzeitig eine neue Rollenbeschreibung Anwendung fand. Emanzipation war also den Zielen der Partei untergeordnet. Allerdings, und das soll an dieser Stelle sehr deutlich betont werden, wurde damit in erster Linie kein altruistisches oder emanzipatives Ziel angestrebt, sondern der Bedarf an Arbeitskräften befriedigt.

In Bulgarien veränderten sich so insbesondere die Bedingungen und die Möglichkeiten von Frauen. Eine Bildungs- und Arbeitsplatzinitiative kann festgestellt werden, die zu stetig steigenden Beschäftigungsraten von Frauen in der Wirtschaft insgesamt, aber vor allem in der Industrie von 27,8 Prozent 1952 zu 49,4 Prozent 1988 führte (Brunnbauer 2006).

Die Ungleichheit setzt sich auch in der Arbeitswelt fort, denn auch wenn Frauen in einzelnen traditionell als „Männerberufe“ bezeichneten Branchen vertreten und erfolgreich waren, so finden sie sich doch insbesondere in spezifischen Branchen und Bereichen wieder, nämlich in der Erziehung, der Gesundheitsbetreuung und anderen sozialen Arbeitsfeldern, aber auch in der Textil- und Kleidungsproduktion. Neben dem niedrigen gesellschaftlichen Prestige und damit niedrigeren Löhnen, waren es genau diese Branchen und Bereiche, die von den ökonomischen und wirtschaftlichen Folgen der Transformation am deutlichsten betroffen gewesen sind und sich damit massiv auf die Frauen ausgewirkt haben.

Das maßgebliche Ziel der Staatsführung, nämlich die Ausweitung der für den Auf- und Ausbau zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte wurde erreicht, die Gleichstellung von Frauen und Männern durch die gleichzeitige Migration von traditionellen Rollenbildern von den Dörfern in die Städte aber verhindert. Die verstärkte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt führte aber zu dem

Problem, dass gleichzeitig unterschiedliche Maßnahmen ergriffen werden mussten, um die Familien- und Haushaltsaufgaben, die bis dahin hauptsächlich von Frauen geleistet wurden, abzufangen. Dem emanzipativen Charakter von selbstständiger Lohnarbeit folgend, sollten diese Aufgaben von der öffentlichen Hand, also dem Staat, übernommen werden. Allerdings lässt sich darstellen, dass dieser Konflikt zwischen den Rollenzuschreibungen für die Öffentlichkeit und das Private nie gelöst wurde, denn grundsätzlich blieben die Familienaufgaben und der Haushalt weiterhin Aufgabe der Frauen. Die Gleichheit bezog sich also in erster Linie auf den Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch im Bereich der politischen Partizipation konnte der Anspruch auf Gleichheit nur partiell umgesetzt und erreicht werden, denn wenngleich ein Fünftel bis zu einem Drittel der Abgeordneten der jeweiligen Parlamente Frauen waren, so sind kaum Frauen in den eigentlichen Führungszirkeln von Partei und Staat zu finden (Fischer und Harsanyi 1994, Rueschemeyer 1994). Auch in der bulgarischen politischen Sphäre hatten Frauen weniger Zugang und können so die Politik und die politische Regulierung nicht mit gestalten (Kostova 1994, 237 ff). Das Ergebnis einer solchen Politik war unter anderem, dass die Raten der Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und bei den Bildungsabschlüssen sehr hoch waren. In Bulgarien stellen Frauen 1989 die Hälfte der Beschäftigten. Dieses Ergebnis an sich kann schon als ein gewisser Erfolg bezeichnet werden, allerdings entsprechen diese Aspekte nicht der sozialen Realität, die für die Definition von Gleichheit ja durchaus eine gewisse Relevanz hat. Die patriarchalen Grundstrukturen von Gesellschaft und Familie wurden nie aufgebrochen, wenngleich die Abhängigkeit vom Familienoberhaupt durch die Abhängigkeit vom autoritären Staat ersetzt wurde (Kreisky 1996a, 11).

Nach einer Untersuchung von Savicki (2002) basierend auf Hofstede (1980) zeigt sich, dass in Osteuropa eher eine kollektivistische Kultur vorherrschend war, während in Westeuropa das Individuum das zentrale Konzept der Kultur war. Diese Unterschiede führen zu differenzierten Wahrnehmungen des Verhältnisses von Gruppe und Individuum. Die in-group-Fixierung ist in kollektivistischen Kulturen höher, als in individualistischen (vgl. Savicki 2002). Das starre Festhalten an Eigenschaften der in-group und der out-group kann zu Ablehnungseffekten bestimmter zugeschriebener kultureller Merkmale, wie Geschlechtergleichheit, führen.

Sozialistisch verordnete Geschlechtergleichheit berührt, wie schon beschrieben, nicht die nuklearen Zuschreibungen in den Rollen von Frauen und Männern. Die regulierten Bereiche der Gesellschaft, wie der Arbeitsmarkt, zeigen die Effekte der Verordnung, doch grundsätzlich arrangiert sich die „kulturelle Wertgemeinschaft“ mit dieser Regulierung, was zu „uncertainty avoidance“ führt (Hofstede 1980). Hier soll ausgedrückt werden, dass nukleare Zuschreibungen trotz der Verordnungen erhalten bleiben. Das heißt, es entsteht eine Art Riss zwischen alten, weiter bestehenden Vorstellungen, und „aufgezwungenen”, neuen Vorstellungen. Sie widersprechen sich bis zu einem gewissen Grad. Das erzeugt Unsicherheit. Um diese Unsicherheit zu minimieren, wird versucht, das neue Konzept in das alte einzugliedern, statt ein völlig neues zu erstellen. Das neue, integrierte System ist eine Art Störfaktor, der nur gezwungenermaßen integriert wird, aber eigentlich nicht so recht zu passen scheint. Die Gleichheit ist eben nur verordnet und nicht verinnerlicht. Bricht die Quelle für die Regulierung zusammen, werden die von außen zugeschriebenen Merkmale sehr schnell wieder abgelegt und die Gesellschaften fallen auf ihre gewohnten Muster zurück. „High uncertainty avoidance may help with gender equality if regulations exist that legitimize it. Such regulations may be drawn upon for support and confirmation. However, if such regulations do not exist, high Uncertainty Avoidance cultures are likely to fall back upon traditional rules and rituals concerning the genders“ (Riolli-Saltzman und Savicki 2003, 63).

Nach Hofstede bringen Gesellschaften bestimmte Typen von Maskulinität oder Feminität hervor, die in kulturellen Praxen sichtbar werden (1998). Er unterscheidet nach einer femininen, „quality of life-oriented“-Kultur und einer maskulinen, karriere- und erfolgsorientierten Kultur.

Die feminine Kultur eröffnet Frauen ein Modell der gleichen Zugangschancen und ermöglicht es ihnen, multiple Rollen zu leben und auszufüllen. „In culturally masculine culture, a ’competitive feminism prevails that wants to open to women all possibilities open to men’; while ‘in culturally feminine cultures, a ’complementary’ feminism prevails that stresses the interdependence between male and female roles, and the contributions to society that women can make precisely because they are different from men“ (Hofstede 1998, 97). Die Unterschiede zwischen West und Ost lassen sich auch anhand der unterschiedlichen kulturellen Zuschreibungen zu Arbeit erfassen.

Wie in Westeuropa, wurde auch in Bulgarien und Rumänien in der Berufstätigkeit der Schlüssel zur Gleichstellung von Frauen gesehen, ermöglicht ein eigenes Einkommen doch ein gewisses Maß an Unabhängigkeit, schafft Selbstsicherheit und Selbstvertrauen und ist inzwischen fester Bestandteil und notwendiger Beitrag zum Familieneinkommen. „Socialist feminist as many others in the West have seen labour force participation as a necessary (if not sufficient, as in the crude state socialist model) precondition for the achievement not only of economic independence, but of improved status, meaningful social contacts, job fulfilment and through these, both an enhanced life experience and a greater sense of self-esteem, a more autonomous self-image“ (Einhorn 1993, 115).

Weibliche Vollzeiterwerbsarbeit war keine Frage der Alternativen, sondern die einzige Form von Beschäftigung. Sie war auf der einen Seite notwendig aufgrund der demographischen Lücke, welche die beiden Weltkriege hinerlassen haben, auf der anderen Seite offenbarte sich schnell, dass sie auch aus finanziellen Gründen nötig war. „In most East Central European countries at least two wages (were necessary) in order to fulfill basic household needs, despite subsidies on rents, public transport and many essential foodstuffs and clothing items, especially children’s clothing“ (Einhorn 1993, 116). Die Beschäftigung von Frauen war dennoch von verschiedenen Unstimmigkeiten geprägt. Natürlich lässt sich zeigen, dass Frauen in Osteuropa in vielen als „männlich“ geltenden Berufssparten und Berufsgruppen arbeiteten. Dennoch finden sich die aus Westeuropa bekannten beruflichen Segregationsmuster, sodass Frauen in der Mehrzahl im Bildungs- und Gesundheitswesen und der Textilindustrie zu finden waren.

Außerdem belegten sie in der Hierarchie vor allem niedrige Stufen und auch im Gehalt erreichten sie nicht das gleiche Einkommen wie Männer. Dies lag unter anderem daran, dass ihnen besser bezahlte Berufsgruppen nicht zugänglich waren und sich damit neben der horizontalen auch eine vertikale Segregation fest etablierte. „Under state socialism, women’s labour force participation was taken for granted as norm, yet it was marred by a high degree of occupational segregation and a gender gap in pay levels. The double or triple burden exacerbated these contradictions so that many women experienced their working lives as an obligation to be endured rather than a right they enjoyed.“(Einhorn 1993, 139)

Dem Umbruch der planwirtschaftlichen Systeme fielen viele Industriebereiche zum Opfer, in denen Frauen beschäftigt waren. Daraufhin setzte eine Re-Definition ihrer Rolle, wieder hin zu Vollzeitmutterschaft und Familienarbeit, ein. Es stellt sich die Frage, ob die Umkehr des Rollenbildes im Zuge der nun vorangehenden wirtschaftlichen Transformation aufzuhalten ist. Die Frau in der Arbeitswelt scheint einer „latenten Diskriminierung" ausgesetzt gewesen zu sein. Außerdem war der Schutz von Frauen vor Schwerarbeit und unter schmutzigen und lauten Bedingungen nicht durch das Arbeitsrecht gewährleistet. Die zusätzliche Belastung von Frauen durch Haushaltsarbeit wurde im Grunde überhaupt nicht thematisiert. Obwohl sich ihr Anteil an den Universitäten und in der erwerbstätigen Bevölkerung nahezu verdoppelte, waren Frauen nur selten in Führungspositionen zu finden. Dabei wies vor allem Bulgarien mit etwa 30 Prozent eine außergewöhnlich hohe Ausbildungsrate von Frauen in Ingenieur- und Agrarwissenschaften auf (Brunnbauer und Taylor 2004, Kaser 2008). Im Bereich des Arbeitsmarktes fanden sich auch in den ehemals sozialistischen Staaten horizontale und vertikale Segregationen und Diskriminierungen. Das gleiche Bild bot sich in den Führungszirkeln. Es gab also kaum Frauen, die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft mitgestalten konnten.

Teilweise können die Ursachen für heutige Phänomene der Diskriminierung von Frauen in Ursprüngen auf die sozialistische Zeit zurückgeführt werden. Durch die Vernachlässigung der Privatsphäre bei der Neukonstruktion der Gesellschaften nach 1945 haben sich traditionelle Rollenbilder manifestiert, denn auch in den Staaten des ehemaligen Ostblocks trugen insbesondere die Frauen die Aufgaben im Haushalt, und dies trotz ihrer Berufstätigkeit. Gerade in Bulgarien und Rumänien konnte die ideologische Vorgabe der Aufgabenverschiebung vom Privaten ins Öffentliche, also öffentliche Kinderbetreuung und Speisung, in keiner Weise befriedigt werden. Stattdessen wurde die tatsächliche Realität stillschweigend akzeptiert, nämlich dass Frauen diese Aufgaben übernehmen mussten. Insofern kann dargestellt werden, dass Frauen in den sozialistischen Gesellschaften ein höheres Ausmaß an Wochenarbeitszeit aufwiesen, denn zusätzlich zu ihrer Vollzeitbeschäftigung kamen noch 20 bis 30 Stunden Haushaltsarbeit.[18]

[18] Zieht man hierfür Zahlen empirischer Untersuchungen heran, dann zeigt sich, dass in Bulgarien die Arbeitsbelastung bei ca. 60 bis 70 Stunden pro Woche lag, während sie in Italien, der BRD und

Die vor dem Krieg teilweise sehr unabhängigen Frauenorganisationen, die vor allem von Frauen des Bürgertums geführt wurden und insbesondere soziale Aufgaben erfüllten, wurden entweder verboten, oder in die Parteien integriert und damit der Parteidoktrin unterstellt.

Grundsätzlich lässt sich keine klare Strategie in der Besetzung von Stellen mit Frauen finden. Teilweise wurden Besetzungen zur Erfüllungen von Plänen vorgenommen, was zur Folge hatte, dass nicht immer tatsächlich qualifizierte Personen auf bestimmte Posten berufen wurden.[19] Diese Praxis galt natürlich sowohl für Männer wie auch Frauen, allerdings sind die Auswirkungen für Frauen nach der Wende 1989 deutlich sichtbarer, denn diese Art der Bevorzugung von bestimmten Personen, und eben auch Frauen aufgrund ihres Frauseins, wurde als ein Charakteristikum der sozialistischen Ordnung wahrgenommen und nach den Umbrüchen massiv abgelehnt. Darin könnte eine Ursache liegen, warum frauenbezogene Themen in der Transformationszeit kaum eine Rolle gespielt haben und die durchaus positiven Ansätze der Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben nicht weiterverfolgt wurden.

Um den Beitrag von Frauen zur wirtschaftlichen Entwicklung der sozialistischen Staaten zu erhalten und gleichzeitig das Bevölkerungswachstum zu sichern, schufen die sozialistischen Staaten – wie schon erwähnt – öffentliche Betreuungseinrichtungen für Kinder und gewährten Mutterschaftsleistungen. Kennzeichen sozialistischer Gleichstellungspolitik war daher die Vollzeiterwerbstätigkeit von Frauen. „Women continued to manage the household as they had done before entering the labour market and the domestic obligations women had in traditional rural society were never questioned, even though the Party was ideologically committed to destroy the practices of this type of society“ (Huminic 2003, 231).

Die in den sozialistischen Staaten durch die hohen Erwerbsbeteiligungen von Frauen vorgeschobene Präsentation von Gleichheit verdeckte die tatsächlichen Konflikte um traditionelle Aufgabenverteilungen in der privaten Sphäre. Gerade in Rumänien, und schwächer auch in Bulgarien, wo die Industrialisierung mit

---

GB lediglich bei ca. 50 Stunden gelegen ist (UNICEF Innocenti Research Centre MONEE project 1999)

[19] Zum Beispiel schreibt Gabanyi vom Elena Ceausescu Syndrom, und beschreibt damit die massive Ablehnung der Bevorzugung von Frauen aufgrund ihres Geschlechts bei der Postenbesetzung (Gabanyi 1998).

einer starken Urbanisierung einherging, kann eine Fortführung traditionaler Muster der Bevölkerung in der Aufgabenverteilung von Mann und Frau beobachtet werden. „All the patriarchal features of rural life, which assumed an inferior position for women in the family and the division of labour continued to dominate in the countryside and in towns. [...] Common understanding required that a man be somehow superior to his wife – in education, workplace, hierarchy – for it was strongly believed that the family might suffer once the traditional pattern was broken“ (Huminic 2003, 231-232). Die Familie war während des Staatssozialismus die zentrale soziale Einheit, und der Ort für das Ausleben von Freiheit und Individualität. Die Phase der Transformation brachte keine generelle Umdeutung des Familienbegriffes, allerdings wurde fortan die Rolle der Frau stärker in der Familie, denn in der Berufstätigkeit gesehen. Diese neue Art des Konservatismus zeigt die Schwäche, die das sozialistische System in der Wahrung der gleichen Rechte für Frauen und Männer in sich trug: „The introduction of the market economy, technological progress and new ideological configurations, in addition to the loss of social institutions including nurseries and kindergardens, brought many difficulties for women, particularly rising unemployment and falling participation in public life” (Huland 2002, 1).

Während Frauen als Teil der Opposition den Systembruch mit herbeigeführt haben, mussten sie erleben, wie ihre Themen in den Zeiten der Transformation von anderen Themen marginalisiert wurden. „On the one hand she was trying to assert herself in public life with her personally acquired capacity and to achieve a higher status in which she wanted to realise her emancipated expectations. On the other hand the woman was trying to reconcile three roles – wage-earner, mother and socially active woman“ (Stoilova 2003, 86). Dabei gelang es dem väterlichen Staat, die unterschiedlichen Beiträge von Frauen und Männern zum Aufbau des Staates gleichzusetzen. Auch Reproduktionsarbeit wurde damit zu einem öffentlichen Gut und machte gleichzeitig deutlich, welche Leistungen von Frauen zu erwarten waren und wie diese Rollen zu inszenieren waren, nämlich im Sinne der Aufopferung für die Nation und den Staat.

Diese Muster von Rollenverteilungen waren aber nicht alleiniges Kennzeichen der privaten Sphäre, sondern setzten sich zu großen Teilen auch in der politischen und ökonomischen Sphäre durch. Biologische Zuschreibungen stellten seither die Trennlinie in der horizontalen, aber auch in der vertikalen Segregation des

Arbeitsmarktes dar. Diese Segregation erklärt auch einen Teil der Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern.[20]

Die sozialistische Rollenbeschreibung ging einher mit der Aufhebung der Differenz von Sex und Gender, wodurch die Trennung natürlich gegebener Geschlechtsmerkmale (Sex) und Charakteristiken von kulturell zugeschriebenen Merkmalen (Gender) nicht mehr zu trennen war. Eine Aufhebung oder Verschmelzung dieser Differenz führte dazu, dass natürliche Eigenschaften, wie die Fähigkeit Kinder zu gebären, bedeutsamer wurden. Die sozialistische Frau war immer zugleich erwerbstätig und Mutter und wurde auch so beschrieben und dargestellt. Damit sind als traditionell betrachtete Rollenbilder Teil der sozialistischen Konstruktion von Gleichheit zwischen Frauen und Männern. „The differential assignment of these characteristics to men and women are not universal, and there are wide variations even within specific cultures. However, such overall expectations set the background for the treatment of men and women in the workplace, and in the cultur generally“ (Riolli-Saltzman und Savicki 2003, 60).

Das Konzept der Unterschiede in der Sexualität von Frauen und Männern wurde insofern diskutiert, als dass pronatale Politiken sehr restriktive Praxen in der Geburtenkontrolle und der Förderung von Geburten setzten. Gerade Rumänien war ein Land, dessen nationalistisch-kommunistisches Regime die Sexualität von Frauen zum Wohle des Staates zu unterdrücken und zu beherrschen versuchte. Neben Sondersteuern für Kinderlose und Unverheiratete waren Verhütung und Schwangerschaftsabbrüche nicht geduldet. Diese Verbote führten zum Gang in die Illegalität und mit dem Verlust der staatlichen Kontrolle wurden illegale Abtreibungen zu einer Gefahrenquelle für die Gesundheit und das Leben von Frauen (Fischer und Harsanyi 1994, Huminic 2003, Kligman 1998).

Neben der Ideologie beeinflusst auch die vorherrschende Kultur, wie das Konzept der Geschlechtergleichheit definiert wird, denn hier vereinen sich Aspekte der Bildung, Einstellungen, gesetzliche Grundlagen, Bräuche und gesellschaftliche Zuschreibungen an Frauen und Männer. „Culture is a complex which includes knowledge, belief, art, law, morals, customs and capabilities acquired by a person

[20] Ein weiteres Paradoxon lässt sich am Bereich der Bildung zeigen. Auch hier verfügten Frauen über die gleichen Zugangsmöglichkeiten wie Männer und erreichten im Schnitt sogar eine höhere Qualifikation. Doch führte dieser Bildungsvorteil nicht dazu, dass Frauen wesentlich häufiger in Führungspositionen oder Machtpositionen zu finden waren/sind.

as a member of society. It is a way of life of a group of people, the configuration of all the more or less stereotyped patterns of learned behaviour, which are handed down from one generation to the next through the means of language and imitation“ (Adler 1997, 14).

Kultur ergibt sich also aus der Struktur und den Interaktionen von Menschen in Gemeinschaften und erhält ihren Wert durch die täglichen Wiederholungen und Ausdeutungen ihrer Inhalte. Kultur ist somit Teil der Erziehung, auch wenn sie nicht explizit gelehrt wird. Sie formt die gesellschaftliche Umwelt und bestimmt dadurch das Verhalten und die Wahrnehmung von Menschen. Sehr prägnant formuliert Hofstede diese Funktion von Kultur als „collective programming of the mind“ (Hofstede 1980, 260). Teil dieser „Programmierung“ war in sozialistischen Staaten auch das Konzept der Geschlechtergleichheit. Und hier zeigt sich ein Problem der Staaten Mittel- und Osteuropas. Die Beschreibung der tatsächlichen Bedingungen und Zustände in der Zeit des Sozialismus ist einer grundsätzlichen Einschätzung gewichen, dass das erreichte Maß an Gleichheit „damals“ wesentlich höher gewesen ist, als es sich nach 1989 und im Zuge der vor allem wirtschaftlichen Umbrüche darstellt und es kommt zu einer Verklärung der Vergangenheit.

2.2 Entwicklungen nach 1989

Die Periode nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Herrschaft wird als Transformation bezeichnet und in Kapitel drei noch beschrieben. Mit dieser Transformation sind nachhaltige Veränderungen und Umwälzungen der gesellschaftlichen und privaten Strukturen, Werte und Vorstellungen verbunden. Dass diese Transformation auch als Modernisierung oder Verwestlichung bezeichnet wird, liegt an der eindeutigen Entwicklungsrichtung, die in den meisten Staaten eingeschlagen wurde: Der Etablierung einer freiheitlich demokratischen Grundordnung und der Schaffung eines marktkapitalistischen Wirtschaftssystems.

Diese sehr vereinheitlichende Formulierung kann aber insbesondere mit Hinblick auf die Entwicklungen der Geschlechterbeziehungen in den einzelnen Staaten des ehemals sozialistischen Europas nicht geteilt werden, da sich hier durchaus unterschiedliche Entwicklungen nachzeichnen lassen (Gal und Kligman 2000, Kligman 1994, Kligman und Szelenyi 2002).

Nach der Systemtransformation fielen im politischen Bereich die Quotenregelungen, was zu einem dramatischen Rückgang der Partizipation von Frauen in den politischen Vertretungen geführt hat. Erst seit einigen Jahren und im Rahmen der Beitrittsbemühungen ändert sich dies wieder ein wenig, selbst wenn der EU-Durchschnitt nicht erreicht wird. Dies liegt zum einen an der schon beschriebenen verordneten Berufstätigkeit, zum anderen an der ebenfalls schon erwähnten Notwendigkeit eines zweiten Haushaltseinkommens. An der Konzentration von Frauen im Niedriglohnsektor, also dem Bildungs-, und Gesundheitswesen sowie im sozialen Sektor, hatte sich nichts geändert. Weiterhin sind Frauen beim Gehalt benachteiligt und bestehende Rechte von Arbeitnehmerinnen, wie Mutterschaftsurlaub, das Verbot der Beschäftigung schwangerer Frauen sowie der Nachtarbeit, stellen einen Nachteil für die Chancen auf Beschäftigung dar, da Unternehmer aufgrund dieser Rechte bevorzugt Männer einstellen.

Die gesellschaftlichen Verwerfungen des Systemwandels betrafen zunächst die individuellen ökonomischen Verhältnisse, denn die Einkommen sanken innerhalb kurzer Zeit um etwa 50 Prozent und so lebten 1994 in Rumänien 54 Prozent der Familien mit zwei Kindern unter der Armutsgrenze. Dies lag unter anderem auch daran, dass die staatlichen Unterstützungen um zwei Drittel gekürzt wurden (Baban 2000). Auch in Bulgarien fanden sich diese Entwicklungen, denn zwei Drittel der Bevölkerung bewegten sich nach den Entwicklungen 1997 unter oder am Rand der Armutsgrenze. Für Frauen waren diese Entwicklungen insofern besonders schwierig, weil sie, insbesondere trotz der Notwendigkeit ein Einkommen zu erzielen, keine Arbeit fanden, oder nicht eingestellt wurden. Zu dieser Zeit gab es keine Regelungen gegen die Diskriminierung von Frauen beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Die aus den sozialistischen Tagen herrührende Segregation des Arbeitsmarktes führte dazu, dass Frauen entweder in Industriezweigen beschäftigt waren, die durch die plötzliche Konkurrenzsituation auf einem Weltmarkt nicht wettbewerbsfähig waren, oder im staatlich organisierten Bildungs-, Sozial-, oder Gesundheitsbereich, wo die Löhne generell niedrig waren. Gerade letztere Bereiche belasteten die öffentlichen Finanzen besonders, was in weiterer Folge zu einem Abbau von Stellen führen sollte (Baban 2000, Stoilova 2000).

Frauen waren in den politischen Prozessen der Transformation kaum präsent und fanden sich auch kaum in den politischen Institutionen ausreichend repräsentiert. Gerade in Rumänien und Bulgarien wurden die politischen Entwicklungen nach 1989 aus den Machtzirkeln der sozialistischen Parteien heraus gesteuert, sprich, die vormaligen Staatsparteien steuerten den Umbruch (beschrieben in Kapitel 6). Insofern setzt sich fort, was bereits in der Zeit vor 1989 sichtbar war, nämlich, dass Frauen an der Steuerung und Gestaltung des Umbruchs nicht beteiligt waren, weil sie nicht Teil der Machtzirkel gewesen sind. Dies liegt unter anderem daran, dass die Parteien aktive Förderung von Frauen kaum unterstützten und die Gleichstellung und Gleichheit von Frauen und Männern im Neuaufbau liberaler Demokratien nicht die höchste Priorität erfährt. Dazu kommt eine Tendenz nationalistisch-traditioneller Strömungen, Parteien und PolitikerInnen, die nicht auf Emanzipation der Frauen ausgelegt sind, sondern eher darauf, traditionelle Frauen- und Familienbilder zu fördern (Brunnbauer 2004). Jede Art von Quotierung wird aufgrund der Erfahrungen im Sozialismus abgelehnt. Quotierung bedeutete damals, dass Stellen nicht immer mit den dafür Qualifizierten besetzt wurden.

Der Verlust des politischen und ökonomischen Status von Frauen ist aber kein Beiprodukt der Transformation, sondern zum Teil eine Fortsetzung der Entwicklung, die bereits im Sozialismus angelegt war. Die negativen Entwicklungen der Transformation sind massiv beeinflusst von den Machtbeziehungen, in denen Frauen und Männern unterschiedlich repräsentiert waren, sowie von der auch im Sozialismus ungelösten Frage der Auflösung traditioneller Rollenzuschreibungen für Frauen und Männer. Gerade die Gesellschaften in Südosteuropa weisen eine Kultur stark traditionell aufgeladener Geschlechterrollenbilder auf: „Apparently, the transition crisis, which has resulted in a loss of security in many walks of life, has led to strengthening of old role models and values" (Brunnbauer 2004, 235).

Die Krise, ökonomisch, aber auch gesellschaftspolitisch, hat zu einer Rückbesinnung auf die Rolle und den Zusammenhalt der Familie geführt. Diese

wiederum führte – zusätzlich politisch aufgeladen – zu einer Rückbesinnung auf die Zuschreibung von Frauen zu dieser Sphäre.[21]

Die ungünstigen ökonomischen Entwicklungen verstärken den Druck auf die sozialen Sicherungssysteme und steigern die Notwendigkeit von Erwerbsarbeit, was vor allem Frauen insgesamt weniger Zeit zur Beschäftigung mit der Politik ermöglicht. Dazu kommt, dass sowohl in Bulgarien, als auch Rumänien die Gleichheit der Geschlechter an sich als wichtiges Gut angesehen wird, aber die Einstellungen bezüglich der Rollen, die Frauen in der Gesellschaft oder in der Familie einnehmen sollen, sehr traditionell angelegt sind. Durch die Transformationsbedingungen erfuhren die grundlegenden gesellschaftlichen Einstellungen bezüglich der Geschlechterrollen eine Veränderung. „In Romania, transition has fostered a renewed emphasis on traditional values, family life, and religion" (Kaser 2008, 212). Der Platz der Frau war wieder der Haushalt, und die familiären Pflichten bezüglich der Kinder und des Ehemanns traten in den Vordergrund (Baban 2000, Magyari-Vincze 2005). Grundsätzlich fand eine unhinterfragte Verstärkung einer Entwicklung statt, die auch in der Zeit des Sozialismus nicht aufgebrochen wurde: die Definition bestimmter Aufgaben im Haushalt als Frauenarbeit. „Auf der Suche nach neuen Identitäten wurden die Vorbilder in der vorsozialistischen Zeit gefunden. Kombiniert mit dem Ziel, Bulgarien zu einem ‚normalen' (modernen) Staat wie die westeuropäischen zu entwickeln, führte das zur Wiederherstellung der Werte der gesunden bulgarischen patriarchalen Familie vom Anfang des 20. Jahrhunderts" (Luleva 2005, 211). Die ökonomischen Rahmenbedingungen leisteten diesem Trend Vorschub, der – und dies ist das Besondere – von weiten Teilen der Bevölkerung durchaus geteilt wurde (Popova 2003, 223).

Nach den politischen Umbrüchen organisieren sich Frauen insbesondere in Nichtregierungsorganisationen und versuchen, sich auf diesem Weg politisch einzubringen. Dabei ist ein Ziel dieses NGO-Sektors, die Präsenz von Frauen in der Politik zu erreichen und zu verstärken. Jedoch schließen diese Organisationen grundsätzlich an der Arbeit an, die Vorgängerorganisationen bereits vor dem

[21] Gerade in den nationalistischen Bewegungen, die praktisch in allen Staaten Osteuropas zu beobachten sind, sind diese traditionellen Rückbesinnungsmuster besonders stark ausgeprägt. Je wichtiger diese Parteien für die Formierung politischer und staatlicher Willensbildung sind, desto stärker wirken sie mit ihren Wertvorstellungen auch auf politische Regulierungen und gesellschaftliche Wertvorstellungen (Brunnbauer 2004, Brunnbauer 2006, Kaser 2008).

zweiten Weltkrieg eingenommen haben, nämlich soziale Arbeit und Unterstützung von Frauen und Kindern. Ein wesentlicher Teil der frauen- und kinderspezifischen sozialen Arbeit wird von Frauenorganisationen übernommen, die dafür finanzielle Mittel anderer internationaler Nicht- und Regierungsorganisationen einwerben. So schaffen sie sich selbst einerseits Arbeitsplätze, arbeiten für die besonders benachteiligten Gruppen in ihren Ländern, sind aber sehr abhängig von den Förder- und Zielprogrammen internationaler Organisationen und können landesspezifische Problemlagen und Situationen nur unzureichend in die öffentliche und politische Diskussion einbringen. Mit Hinblick auf die Stärkung der Rechte von Frauen und Kindern kann aber durchaus festgehalten werden, dass diese zivilgesellschaftlichen Organisationen einen wesentlichen Beitrag in der politischen Arbeit leisten und damit zum Beispiel die Europäische Union unterstützen, um zu einer Einschätzung der Fortschritte in spezifischen Politikfeldern zu gelangen. Gleichzeitig kann diese Vorgehensweise aber auch im Sinne des individuellen Empowerments bewertet werden, denn damit erlangen diese Organisationen die Möglichkeit, jene Verhältnisse, die sie auf nationaler Ebene kaum verändern können, mithilfe internationaler Akteure zu beeinflussen.

Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln immer wieder betont wurde, können bestimmte Prozesse der Osterweiterung der Europäischen Union nicht ohne den Hintergrund der durch die Systemtransformation ausgelösten politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse betrachtet und erklärt werden. In sämtlichen Institutionen moderner Gesellschaften sind geschlechtstypische Ausschlussmechanismen eingeschrieben, die das Geschlechterverhältnis als Herrschaftsverhältnis reproduzieren (Sauer 1996, 147).

Diese Prozesse führten in den ehemals sozialistischen Staaten zur Institutionalisierung eines neuen politischen Systems, das rechtsstaatliche und demokratische Legitimation erwerben muss und zunehmend besitzt, zum Umbau der Plan- in eine Marktwirtschaft und zur Abkehr von gesellschaftspolitisch relevanten ideologischen Vorstellungen von Nation, Identität und Familie (vgl. Offe 1994, 57 ff). Bei der nachfolgenden kurzen Betrachtung soll gezeigt werden, dass Frauen in dieser spezifischen Entwicklung nicht als passive Empfängerinnen einer historischen Entwicklung zu sehen sind, sondern dass die Ambivalenzen des

Transformationsprozesses gruppenspezifische Verwerfungen aufweisen, die als individuelles Erfahrungswissen für die Konsolidierung dieser neuen Staaten von hoher Bedeutung sind. Darüber hinaus sind diese Erfahrungen und Beobachtungen auch für die Betrachtung der Anpassungsprozesse an die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union bedeutsam, da die zeitliche und qualitative Rechtsanpassung und Implementation wesentlich von diesen gesellschaftlichen und individuellen Transformationserfahrungen abhängig sind. Dabei sind jene Transformationsprozesse aber ebenso prägend, wie jene Phasen vor dem Umbruch (Lemke 1996, 19).

Auch die Rolle und der Status von Frauen in den sich neu entwickelnden demokratischen Staaten in Osteuropa sind von diesen Entwicklungen besonders betroffen. „In allen Modernisierungs- und Transformationsprozessen, wo und wann immer sie historisch stattgefunden haben, waren Männer wie Frauen in unterschiedlicher Weise betroffen“ (Kreisky 1996, 18). Die systemrelevanten Wandlungsprozesse haben aber auch für Frauen eine Veränderung erbracht, die aus dem Prisma der Geschlechterpolitik als durchweg positiv zu bewerten ist, nämlich die Etablierung von BürgerInnenrechten für Frauen. Durch die Etablierung freiheitlich-demokratischer Grundordnungen in den ehemals sozialistischen Staaten Osteuropas wurde auch der Raum für zivilgesellschaftliches Engagement geschaffen. Sowohl zivile, politische als auch soziale Rechte umfassen diese zivilgesellschaftliche Verankerung in einer Demokratie und diese sind essentielle Bestandteile eines Demokratisierungsprozesses.

Wie wir heute wissen, haben diese Prozesse Frauen vor schwierige Probleme gestellt, man kann sogar behaupten: im Vergleich zu Männern vor ungleich schwierigere Probleme (Liebhart 2005, 198). Sowohl in den Bereichen des Arbeitsmarktes, als auch in der Politik sind Frauen weniger präsent bzw. repräsentiert und darüber hinaus lassen sich in allen osteuropäischen Staaten konservative Strömungen ausmachen, welche die gesellschaftliche Rolle von Frauen eher aus einem traditionalistischen Blickwinkel definieren. Dies ist allerdings keine neue Entwicklung oder Folge der Umbrüche im Transformationsprozess. Gerade in den Staaten Südosteuropas sind konservative Gesellschaftsmodelle sehr dominant und wurden auch durch die sozialistische Regulierung – durch die akzeptierte Dreifachbelastung durch Berufsleben,

Familienarbeit und politische Mobilisierung des Einzelnen – getragen (Lemke 1996, 23). Dabei spielte die Familie in der sozialistischen Welt auch als Rückzugsort des Privaten eine nicht unbedeutende Rolle und erfährt dadurch auch in der Gegenwart hohe positive Zuschreibungen als individueller Ort des Rückzugs und Rückhalts. Die Familie wird nicht mehr aufgrund des öffentlichen Interesses und der Politisierung der vormaligen Zeit als Rückzugsort bewertet, sondern als etwas Natürliches, das auch von Frauen als „Restauration der natürlichen Ordnung der Dinge, in der Genderessentialismus und die natürliche Rolle der Mutterschaft einen wichtigen Platz einnehmen“ (Verdery 2001, 164) gefasst wird. Wenn die geschlechtsspezifische Organisation einer kapitalistischen Ordnung die „Hausarbeit“ als Nichtarbeit definiert, und diese deshalb nicht entlohnt wird, standen die sozialistischen Staaten vor der Herausforderung, ihre Sozialsysteme so zu organisieren, dass sie auch rentabel im Sinne einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung werden (Wallerstein 1991). Insofern war zu erwarten und ist heute zu beobachten, dass die als Zwischenlösung gedachte Rückübertragung der sozialen Aufgaben in den Haushalt und damit auf die Frauen, bis eine marktwirtschaftlich preisfähige Servicealternative die vormals staatlichen Strukturen ersetzen würde, zu einer Dauerlösung geworden ist. Diese Rückentwicklung ist teilweise auch in der traditionellen Struktur der Gesellschaft angelegt.

Die Einführung der Marktwirtschaft, der Abbau sozialer Leistungen und von Sozial- und Kinderbetreuungseinrichtungen war für viele Familien mit starken Einschnitten in den familiären, beruflichen und individuellen Alltag verbunden. Das Dreieck Staat-Markt-Familie war für Frauen in der Transformationsperiode insofern prägend, als dass sich Veränderungen in allen drei Ecken ergeben haben, wenngleich die Ausgangsbedingungen durchaus kritisch zu hinterfragen sind. Die bereits erwähnte akzeptierte Rollenzuschreibung in Bezug auf die Haushaltsarbeit ist ein Indiz dafür. Doch der radikale Übergang zur Marktwirtschaft machte insbesondere jene Versäumnisse sozialistsicher Regulierung sichtbar, die zunächst als Vorreiterposition sozialistischer Gesellschaften gesehen wurden: die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. Die Segregation des Arbeitsmarktes nach Geschlecht wurde zum großen Handicap für Frauen und die fehlenden oder sehr kostenintensiven Regelungen unterschiedlicher arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Konzepte, wurden zum Wettbewerbsnachteil für Frauen auf dem

Arbeitsmarkt. „Unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten sind Frauen aufgrund ihrer sozialen Einbindung in die Familie und die Versorgungsleistungen, die sie für abhängige Kinder, Männer und Alte erbringen, teurere Arbeitskräfte“ (Lemke 1996, 29). Die Geschlechterpolitik sozialistischer Staaten hatte die Zuteilung von spezifischen Unterstützungsleistungen insbesondere für die Kinderbetreuung verfestigt, und machte damit Frauen zu teuren und unflexiblen Arbeitskräften, was insbesondere beim Übergang in die Marktwirtschaft für Frauen zum Verhängnis wurde (Liebhart 2005). Die notwendige Gegenregulierung bzw. die Neubewertung gesellschaftlicher Arbeit war aufgrund der allgemeinen Entwicklungen und des großflächigen staatlichen und politischen Umbaus nicht zu erwarten.

So war in dieser Situation zwar eine rechtliche Bewertung von diskriminierenden Verhaltensformen zwingend notwendig, wäre aber ohne die entsprechenden und nicht vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur wenig effizient gewesen. Jedoch führten die allgemeinen Schwierigkeiten der Transformation zu einer gesellschaftlichen Wahrnehmung, in der Frauenthemen und Frauenrechte nur einen geringen Stellenwert besaßen. Gerade in den Phasen eines wirtschaftlichen Umbruchs wirken sich die volkswirtschaftlichen Probleme und die dadurch entstehenden sozialen Kosten des ökonomischen und politischen Umbaus besonders aus. In der Kombination mit konservativen Wertmustern der Geschlechterrollen erschwert diese Konstellation die Durchsetzung frauenpolitischer Anliegen und Forderungen (Liebhart 2005, 196). Der Wegfall der sozialistischen geschlechtsspezifischen Quotierung der Interessensvertretung führte zu einer Entfaltung und Sichtbarkeit jener Prinzipien, die offenbar in wesentlich stärkerem Ausmaß als politische Barrieren für den Einfluss von Frauen auf die Politik wirken.

Die Etablierung zivilgesellschaftlicher Organisationen und die Öffnung nach Westen konnten diesen Prozessen teilweise entgegenwirken, denn durch starke Vernetzung von NGOs im Politikfeld Geschlechterpolitik konnten zumindest Teilöffentlichkeiten erreicht und erhalten werden. Insofern sind die zivilgesellschaftlichen Einflüsse und Aktivitäten durchaus hoch, allerdings finden diese keinen Zugang in die politikgestaltenden Zirkel. Ihre Aktivitäten unterliegen in gewisser Weise einem Dilemma, denn einerseits versuchen sie Entwicklungen aufzuhalten, die unmittelbarer Ausfluss der Wandlungs- und

Transformationsprozesse sind, gleichzeitig profitieren sie von den Rechten und Freiheiten, die ihnen dank dieser Entwicklungen gewährt werden (Lemke 1996, 32).

Erstaunlich für die Transformationsprozesse sind das Erstarken traditioneller Rollen- und Familienbilder, das Goven durch die Kopplung von traditionellen Familienrollen und Regimeopposition im Sozialismus zumindest für den ungarischen Fall nachzuweisen versucht (Goven 1993). Viele Errungenschaften, die zur teilweisen Befreiung der Frauen im Sozialismus beigetragen haben, werden entweder aus staatsfinanziellen oder ideologischen Notwendigkeiten und Erwägungen rückgängig gemacht, um so einen Kern zu definieren: die Familie, die wesentliche Aufgaben, die vormals staatlich organisiert waren aber aufgrund der sozialstaatlichen Umbrüche weggefallen sind, aufzufangen hat (Verdery 2001, 162).

2.2.1 Zusammenfassung

Die Rolle von Frauen in den Staaten Mittel- und Osteuropas ist nicht nur von den sich wandelnden wirtschaftlichen Bedingungen und der ideologischen Überformung der Gesellschaften beeinflusst, sondern weist auch eine Bindung an kulturelle und regionale Rollenverständnisse auf. Der Kampf um die Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern in den ehemals sozialistischen Staaten wie Bulgarien und Rumänien findet in einer Schere zwischen der Zurückweisung kommunistischer Ideologie und Werte, zu denen auch die Gleichheit von Frauen und Männern gehört, als auch der traditionellen Rollenverteilung der Geschlechter, die sich vor allem im privaten Raum fortsetzte und von der sozialistischen Ideologie nicht in Frage gestellt wurde, statt (Huminic 2003).

Die Prozesse der politischen und ökonomischen Transition und Transformation führten auf den Arbeitsmärkten zu einem Abbau der Überkapazitäten und zu einem dramatischen Anstieg von Arbeitslosigkeit. Der Verlust von Arbeitsplätzen traf in den ersten Jahren Männer wie Frauen gleich stark, wobei Männer häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen waren, da vor allem die Schwerindustrie in schwere Krisen geraten ist (Lange 2003, 45ff).

Doch auch wenn Frauen im Vergleich zu Männern noch auf dem Arbeitsmarkt bestehen können, da sie besser ausgebildet sind, finden sie sich vor allem in

schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen wieder. Die niedrige Entlohnung führt in der Folge zu niedrigen Pensionen und zu einer Feminisierung von Armut.

Wie die Analyse deutlich macht, war die formale Gleichstellung in der Zeit vor 1989 zum einen von der wirtschaftlichen Entwicklung motiviert und daher einer Notwendigkeit geschuldet, zum anderen handelte es sich aber eben auch um eine ideologisch erzwungene Emanzipation, was eine wirkliche Diskussion um Gleichheit verhinderte (vgl. Riolli-Saltzman und Savicki 2003). Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformation der Staaten Osteuropas brachte diesen Missstand deutlich zu Tage und zeigt sich in einer Blindheit gegenüber den Fragen von Gleichheit und Gleichstellung sowie in einer vor allem rückwärtsgewandten Diskussion von Geschlechterrollen.

In dieser Situation wird besonders deutlich, wie staatlich verordnete Geschlechterrollen an kulturell verankerten Werten brechen und welche Folgen dieser Konflikt letztlich hat. Zwei Generationen arbeitender Mütter haben zu einer breiten Sozialisation des Wertes Berufstätigkeit geführt. „Further studies suggest that women did derive a sense of identity and worth from their working lives in addition to the relative economic independence which their jobs brought them." (Einhorn 1993, 141). Das Emanzipationsprojekt zeigt sich am deutlichsten in der Fremdzuschreibung von Rollen. Frauen galten als genauso leistungsfähig wie Männer. Ihnen wurde zugeschrieben, dass sie Kindererziehung und Berufstätigkeit durchaus vereinbaren können. Die Konstruktion ging über die Individuen hinaus und definierte selbst, was gut, und was schlecht für die Menschen in den sozialistischen Systemen sei und damit auch, was gut und schlecht für die Rolle und die Aufgaben von Frauen ist. „The paternalistic stance of ‚knowing what is best' for women hardly suggest an acceptance of equality" (Einhorn 1993, 26).

So lassen sich verschiedene positive Diskriminierungen in den Arbeitsgesetzen finden. Über die Zweckmäßigkeit positiver Diskriminierung besteht in der Theorie eine Diskussion, in den sozialistischen Staaten unterliegt sie aber einer Inkonsistenz mit realen Folgen für Frauen. „The equal rights of men and women find expression in differentiated rules of law relying on the respective natural endowments of the sexes. Equality of rights is not uniform, but actually so by the guarantee of rights of equal value" (Halász 1966, 187). Auf der einen Seite kann in positiver Diskriminierung der Beginn einer Ungleichbehandlung von sozialen

Gruppen ausgemacht werden, auf der anderen Seite hingegen stellen sie achtenswerte Gesundheitsschutzregeln dar. Problematisch ist allerdings ihre Begründung, ist sie doch ausschließlich biologisch und nicht anhand von Eigenschaften und Fähigkeiten fundiert.

Dennoch, die progressive Gesetzgebung[22] und die Politikansätze zur Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben können sowohl als grundsätzliches Gesellschaftsprinzip, aber auch als Notwendigkeit angesehen werden. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass diese Art der Emanzipation die Unterordnung von Frauen nicht auflösen konnte, war sie doch ein von männlichen Eliten verordneter Prozess.

Mit der Annäherung an die Europäische Union verstärkt sich der Druck, zwischen unterschiedlichen Modellen der Gleichstellung einen Mittelweg zu finden. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Bulgarien und Rumänien scheinen einer Vereinbarkeitsstrategie von Familien- und Berufsleben entgegenzustehen, da Betreuungseinrichtungen für Kinder nicht mehr verfügbar oder nicht leistbar sind und die Struktur eines Turbokapitalismus extreme Mobilität und Flexibilität verlangt, die Frauen mit zu betreuenden Angehörigen nicht erbringen können. Frauen trifft dies ungleich mehr, da ihnen diese Betreuungsaufgaben nicht zuletzt aufgrund der Knappheit von Arbeitsplätzen wieder vermehrt zugeschrieben werden.

Obwohl es keine oder nur wenige rechtliche Schutzmechanismen in den sozialistischen Staaten gegeben hat, was auf die untergeordnete Rolle von Recht allgemein zurückgeführt werden kann, war die individuelle und kollektive Wahrnehmung von Gleichheit zwischen den Geschlechtern gegeben. „The myth about women's emancipation during Socialism without considering the double burden of unpaid housework, has deep roots in national psychology" (Stoilova 2003, 94). Es hat sich als kultureller Wert eingeprägt und zeigt sich in verschiedenen empirischen Untersuchungen (vgl. Dimova 2003, aber auch Stoilova 2003).

Trotz dieser kulturellen Verfestigung, fehlt ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Problematik von Geschlecht. In ganz Osteuropa wird Ungleichheit nicht in erster

[22] So fanden zum Beispiel die Konventionen der Vereinten Nationen sehr früh Eingang in die sozialistische Gesetzgebung. Das verfassungsmäßige Recht auf Arbeit war gebunden an eine gesellschaftliche Pflicht zu arbeiten, von der Frauen nicht ausgenommen waren.

Linie mit dem Geschlecht in Verbindung gebracht. „Gender is considered not as an important, and even not as a secondary factor which contributes to unequal positions. The impact of gender is hidden by class differences and the growing social gap [...]“ (Stoilova 2003, 88). Das von der sozialistischen Gleichstellung geprägte Bild der Berufstätigkeit spielt in den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bildern der Geschlechter in Osteuropa eine sehr ausgeprägte Rolle. Berufstätigkeit war auch in Bulgarien und Rumänien Schlüssel zu einer gewissen Unabhängigkeit der Frauen. Oft wird in diesem Zusammenhang von einer nicht intendierten, inoffiziellen Emanzipation der Frauen gesprochen.

Um diese kurze Einführung in die grundlegenden Entwicklungen der Geschlechterbeziehungen in den südosteuropäischen Staaten abzuschließen, kann festgehalten werden, dass sich die Umbrüche nicht unmittelbar auf die Rollenbeschreibungen im Privaten bezogen haben, denn diese haben sich auch in der Zeit des Sozialismus relativ stabil erhalten, stattdessen fanden aber maßgebliche Veränderungen in der öffentlichen Sphäre statt. Um die Entwicklungen nach der Transformation abschließend zu beschreiben, können drei Aspekte in den Mittelpunkt der Betrachtungen gestellt werden. Einerseits hat der Zusammenbruch der Systeme in Osteuropa insbesondere zu makro- und mikroökonomischen Schwierigkeiten geführt, die sich auch auf die unterschiedliche Stellung von Frauen und Männern auswirken. Zweitens bleibt festzuhalten, dass auch die sozialistischen Staaten es nicht geschafft haben, die regional bedingt sehr starken traditionellen Rollenvorstellungen bezüglich der Geschlechter aufzulösen. Ein dritter, wenngleich schwieriger zu belegender Punkt liegt in der starken Ablehnung bestimmter Wertmuster des Sozialismus in der Gegenwartsgesellschaft. Allerdings scheint gerade diese Ablehnung für die Subordination von frauenspezifischen Themen im politischen Diskurs verantwortlich zu sein.

Gerade der öffentliche Raum erlebt einen Backslash, als sich traditionelle Muster verstärkt in die Gesellschaft und die Gesellschaft prägende Bereiche, wie Politik und Wirtschaft, einschreiben. Verschiedene AutorInnen sprechen daher von der Herausbildung einer „männlichen Demokratie“ (Brunnbauer 2006, Gabanyi 1998, Kaser 2008, Kostova 1994).

Die Nichtpräsenz von frauenspezifischen Anliegen und Problemlagen liegt einerseits an der Diskreditierung des Begriffs Gleichberechtigung, weil damit von

Frauen in erster Linie das Konzept der Dreifachbelastung assoziiert wird und natürlich auch an der Unterrepräsentierung von Frauen in den politischen Sphären, was einerseits an den männlich dominierten Parteien liegt, und andererseits an der staatlichen Politik, die zivilgesellschaftliche Organisationen nur unzureichend einbindet (Liebhart 2005, 199). „In der postsozialistischen Situation führte die Abgrenzung von der vorherigen Ordnung, die Ablehnung der im Sozialismus aufgezwungenen Gleichheit der Geschlechter […] zur öffentlichen Anerkennung der Frauen, eine Anerkennung, die sich auf die Verbindung der Frauen mit Haus und Familie gründete und nicht auf ihren Anteil an der gesellschaftsnützlichen Arbeit“ (Luleva 2005, 212). Die Ablehnung der sozialistischen Gleichheitsdoktrin hat zur Folge, dass die Idee der Geschlechtergleichheit gesamtgesellschaftlich aufgegeben wurde. Stattdessen wird argumentiert, dass Gleichheit und Gleichberechtigung bereits erreicht seien, womit jegliche Debatten unterbunden und der traditionelle Rollenansatz verfestigt werden kann.

Gleichzeitig unterliegen diese Staaten Anfang der 1990er Jahre dem nächsten großen Wandel: Sie wurden Beitrittskandidaten und müssen die Werte und Rechte der EU übernehmen und leben, darunter auch jene der Gleichbehandlung der Geschlechter. Es stellt sich die Frage, inwiefern die EU zu einer Gleichstellung der Geschlechter tatsächlich beitragen kann, oder ob lediglich eine Rechtsanpassung bzw. eine Reform des nationalen Rechtskorpus erreicht wird, die keinerlei oder nur eingeschränkte Wirkung auf die gesellschaftliche Realität entwickelt.

In Anbetracht der in dieser Arbeit untersuchten Wirkungen der europäischen Rechtsregulierungen im Bereich der Gleichbehandlung und Gleichstellung stellt sich die Frage, wie die supranationale Ebene auf die sehr konkreten nationalen Geschlechterarrangements wirken wird. Grundsätzlich steht Gleichbehandlungs- und Gleichstellungspolitik im Spannungsrahmen zwischen gesamteuropäischen Konzepten und den nationalstaatlichen Konzepten sowie sozialen und politischen Situationen (Holland-Cunz u.a. 1994, 12). Grundsätzlich sind BeobachterInnen der Rolle der EU als „Motor der Frauenemanzipation“ eher skeptisch, insbesondere in Hinblick auf die Durchlässigkeit der institutionellen staatlichen Strukturen für diese Regulierungen (hier insbesondere Schunter-Kleemann 1994, 21 ff).

2.3 Westeuropäische Verrechtlichung

Im Einklang mit den prioritären Zielsetzungen der Europäischen Union ist auch Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitik ein wichtiges Element des Erweiterungsprozesses. Die Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes wird entlang von 31 Kapiteln behandelt, während Fragen der Gleichbehandlung und Gleichstellung im Unterkapitel 13 „Beschäftigung und Soziales" geregelt sind. Die Gleichstellung und Gleichbehandlung der Geschlechter wird hier als Ziel der Europäischen Union ausgegeben, was zu einer Reihe von weiteren Zielsetzungen wie Bekämpfung von Diskriminierung, Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, Gewährleistung des gleichen Entgelts bei gleicher Arbeit etc. führt (Bergmann und Willsberger 2004, 65).

Das Europarecht hat in den letzten Jahrzehnten im Bereich der Gleichstellungspolitik, als Teil der gemeinschaftlichen Sozialpolitik, grundlegende Veränderungen und Modifizierungen erfahren, die auf eine politische Bewusstseinsentwicklung der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten sowie der damit einhergehenden Erweiterung der gemeinschaftlichen Kompetenzen und Prioritäten zurückzuführen sind (Ögüt 2002).

Der Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern wurde in Artikel 119 (141) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften als Recht auf „gleiches Entgelt bei gleicher Arbeit" festgeschrieben. Diese Bestimmung hatte zwar einen eingeschränkten Geltungsbereich, wurde jedoch in einer Reihe von Instrumenten der Gemeinschaft weiterentwickelt, die grundsätzlich gleichen Zugang zu Beschäftigung, Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeits- und Lebensbedingungen gewährleisteten und schließlich zum Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Ausrichtung führten.

2.3.1 Primärrecht

Europäische Gleichstellungspolitik findet ihre Quellen schon im Primärrecht, den Verträgen. Neben dem Artikel 119 lassen sich verschiedene andere Ankerpunkte im 2002 ratifizierten Vertrag von Nizza aufzeigen. Der Vertrag führt folgende Artikel zur Gleichbehandlung- und Gleichstellung aus:

- Artikel 2: Gleichstellung von Frauen und Männern als eines der Ziele der Gemeinschaft
- Artikel 3 Absatz 2: Beseitigung von Ungleichheiten in allen Beschäftigungsstrategien und Gemeinschaftsmaßnahmen
- Artikel 13: Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund von Geschlecht oder sexueller Ausrichtung
- Artikel 137: Förderung der Gleichheit von Frauen und Männern im Hinblick auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und die Behandlung am Arbeitsplatz
- Artikel 141: Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit, Gleichheit des Arbeitsentgelts ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und Einführung von Maßnahmen, die spezifische Vergünstigungen „zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn“ vorsehen.

Die europäische Gemeinschaft hat eine Reihe von Richtlinien[23] erlassen, um die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern und einen eigenen Ansatz von Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitik zu etablieren (Hantrais

23 Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen; Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen; Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit; Richtlinie 86/378/EWG des Rates vom 24.7.1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit (geändert durch Richtlinie 96/97/EG vom 20.12.96); Richtlinie 86/613/EWG des Rates vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, die eine selbständige Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - ausüben, sowie über den Mutterschutz; Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz; Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub; Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit; Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

2000a, Hantrais 2000b, Hantrais 2002, Hoskyns 1996, Hoskyns 2000, Stratigaki 2000).[24]

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat bei der Festlegung einiger bedeutender Konzepte und Grundsätze, wie beispielsweise des Konzepts der Diskriminierung und insbesondere der indirekten Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, sowie bei der Definition ihrer Anwendungsbereiche, eine wichtige Rolle gespielt. Obwohl nicht alle Dokumente der EU für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, tragen sie doch durchwegs dazu bei, eine Reihe von Grundsätzen und Regeln zu bekräftigen, die die Leitlinien der Gemeinschaftspolitiken darstellen.

2.3.2 Sekundärrecht

Die Tätigkeiten der Gemeinschaft im Bereich der Gleichstellung und Gleichbehandlung von Frauen und Männern sind vielfältig und lassen sich sowohl in rechtsverbindlichen Richtlinien, als auch in verschiedenen unverbindlichen Empfehlungen durch die Europäische Kommission und den Europäischen Rat, sowie spezifische Aktionsprogramme zur Frauenbeschäftigung darstellen. Die rechtsverbindlichen, aber national zu implementierenden Richtlinien wurden dabei immer wieder durch Fallentscheidungen vor dem Europäischen Gerichtshof in ihrer Aussage präzisiert.

Dabei sind unterschiedliche Phasen in der Rechtssetzungspolitik und im politischen Gestaltungswillen der Europäischen Kommission und der Mitgliedsstaaten (Bergmann 1999, Hantrais 2000a, Hantrais 2002, Shaw 2000, Shaw 2001), aber auch eine unterschiedliche Gewichtung in den Ausrichtungen auf Gleichstellung und Gleichbehandlung auszumachen. Die Gleichbehandlung nimmt eine zentrale und zunehmend wichtige Stellung ein, während die Gleichstellung von Frauen und Männern vor allem in weichen Rechtsformen der Europäischen Institutionen reflektiert wird.

[24] Ferner hat die Europäische Union verschiedene Soft Law Regulierungen und Politiksansätze etabliert und begleitet so die eingeschränkten politischen Gestaltungsmöglichkeiten durch weniger verpflichtende Politikansätze wie die seit 1982 durchgeführten Aktionsprogramme zur Förderung der Chancengleichheit Auch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit für Frauen, welche familiäre Pflichten mit Männern teilen, liegt im Interesse der Europäischen Union, verstärkt vor allem durch die wirtschaftlichen Zielsetzungen aufgrund des Lissabon Prozesses. Einer davon ist die Mitteilung der Kommission für eine neue Partnerschaft zwischen Frauen und Männern (KOM(95)221 endg.), die für die Vierte UN-Weltfrauenkonferenz in Peking im September 1995 verfasst wurde. Die Empfehlung des Rates vom 31. März 1992 zur Kinderbetreuung (92/241/EWG) enthält eine Reihe von Initiativen zur Unterstützung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten, welche die Politik im Bereich der Kinderbetreuung im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben weiterentwickeln.

EU-Richtlinien sind verbindliches Recht (Sekundärrecht) die einen nicht unbedeutenden Teil der Rechtsbeziehungen zwischen den Europäischen Institutionen und den Mitgliedsstaaten und zwischen den Mitgliedsstaaten ausmachen und zudem auch in den Mitgliedsstaaten wirken. Richtlinien sind nicht unmittelbar anwendbar, sondern müssen von den Mitgliedsstaaten in das innerstaatliche Recht übersetzt werden. Ziel einer EU-Richtlinie ist die Verpflichtung des nationalen Gesetzgebers, innerhalb einer gewissen Umsetzungsfrist ein den Vorgaben der Richtlinie entsprechendes nationales Gesetz zu schaffen bzw. bereits bestehende Gesetze abzuändern. Beginnend mit 1975 wurden verschiedene EU-Gleichbehandlungsrichtlinien erlassen. Sie gehen auf ein von der Kommission ausgearbeitetes, ausführliches Memorandum zur Gleichbehandlung zurück, das einen umfassenden Forderungskatalog enthält.

Die Europäische Gemeinschaft hat insgesamt zehn Richtlinien erlassen, die sich der Problematik der Gleichbehandlung von Frauen und Männern widmen. Durch die Einschränkung der Handlungskompetenzen der Europäischen Kommission beziehen sich diese Richtlinien in erster Linie auf arbeitsrechtliche Bestimmungen:

- die Entgeltgleichheitsrichtlinie (75/117/EWG) vom 10.02. 1975
- die Gleichbehandlungsrichtlinie (76/207/EWG) vom 09.02. 1976
- Richtlinien zur Gleichbehandlung in den gesetzlichen und den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit vom 09.12. 1978 (79/7/EWG) und 24.07. 1986 (86/378/EWG)
- Richtlinie zur Gleichbehandlung bei der selbständigen Erwerbstätigkeit (86/613/EWG) vom 11.12. 1986
- Richtlinie zum Mutterschutz (92/85/EEC) vom 19.10.1992
- Richtlinie zur Teilzeitarbeit (93/104/EG) vom 23.11. 1993[25]
- Richtlinie zum Elternurlaub (6/34/EG) vom 03.06. 1996
- Richtlinie zur Regelung der Beweislast (97/80/EG) vom 15.12. 1997 und die

[25] Nicht mehr rechtsgültig, weil durch die Richtlinie **2**000/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 zur Änderung der Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung hinsichtlich der Sektoren und Tätigkeitsbereiche, die von jener Richtlinie ausgeschlossen sind, geändert.

- Richtlinie zur Ergänzung der Richtlinie 76/207/EWG (2002/73/EG) vom 23.09. 2002

2.3.2.1 Die Richtlinie zur gleichen Bezahlung von Frauen und Männern[26]

Die Richtlinie über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer wurde am 10. Februar 1975 durch den Rat der Gemeinschaft erlassen, da die meisten Mitgliedsstaaten der Verpflichtung der gleichen Bezahlung nach Artikel 119 des Vertrages nicht nachkamen. Die Richtlinie führte somit bislang wirkungsloses Primärrecht in Anwendungsrecht, um gleichzeitig die Regelungen des Vertragsartikels zu präzisieren und für vergleichbare Regelungen in den Mitgliedsstaaten zu sorgen.

Während im Artikel 119 nur die gleiche Entlohnung für gleiche Arbeit gefordert wird, wurde die Regelung in der Richtlinie dahingehend erweitert, dass gleichwertige Arbeit das entscheidende Kriterium sei. Jegliche Diskriminierung in Bezug auf Bestandteile der Entlohnung und Entlohnungsbedingungen sollte damit verhindert werden, womit diskriminierte ArbeitnehmerInnen ein Klagerecht erhalten und gleichzeitig geschützt werden.

Der Richtlinie selbst wurde relativ wenig sozialpolitische Bedeutung zugeschrieben, da dieser Gegenstand bereits Teil des Vertragswerkes war. Dennoch war die Erweiterung auf gleichwertige Arbeit von enormer Bedeutung, da die geschlechtsspezifische Segregation der Arbeitswelt berücksichtigt wurde und Arbeit über Berufssparten hinweg als vergleichbar definiert werden konnte und damit auch der Anspruch auf gleichen Lohn begründbar wurde.

2.3.2.2 Die Gleichbehandlungsrichtlinie[27]

Der Gleichbehandlungsgrundsatz bei Zugang zu Beschäftigung, Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg wurde durch die (erste) Richtlinie zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern gefordert und in Recht umgesetzt. Durch diese Richtlinie werden sowohl mittelbare als auch unmittelbare Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts verboten. Eingeschränkt werden diese sehr weitgehenden Forderungen durch Unabdingbarkeitsregelungen, die sich

[26] **Richtlinie 75/117/EWG** des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen

[27] **Richtlinie 76/207/EWG** des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen

aus der Art der Beschäftigung oder den Bedingungen ihrer Ausübung ergeben. Diese Unabdingbarkeitsregelungen müssen durch die Mitgliedsstaaten regelmäßig überprüft werden und stehen allgemeinen Arbeits- und Gesundheitsschutzrechten von Frauen oder insbesondere Müttern nicht entgegen.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung bezieht sich somit auf alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Bestimmungen in Tarifvereinbarungen, Einzelarbeitsverträge, Betriebsordnungen und Statuten. Die Rechte müssen individuell einklagbar sein und die diskriminierte Person ist als besonders schutzwürdig definiert. Zusätzlich wird in dieser Richtlinie auch der Aspekt der positiven Diskriminierung geregelt, sodass Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit bei bestehenden Ungleichheiten nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen.

Der „Gleichbehandlungsrichtlinie“ kommt eine besondere Bedeutung zu, da sie Gleichbehandlung nicht punktuell, sondern sehr umfassend für den Bereich der Arbeit regelt. Die Einbeziehung auch mittelbarer Diskriminierung in die Regelungen fördert die Tragweite des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Bergmann 1999, 51).

2.3.2.3 Richtlinien zur Gleichbehandlung in den gesetzlichen und betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit[28]

Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Fall von Krankheit, Berufsunfähigkeit, Alter, Berufskrankheiten und Arbeitslosigkeit wird 1978 zunächst für die gesetzlichen Sozialsysteme geregelt. Jegliche unmittelbare und mittelbare Benachteiligung ist auszuschließen. Den Mitgliedsstaaten war es in der Richtlinie freigestellt, ob sie Regelungen zum Rentenantrittsalter oder zur Versorgung von Hinterbliebenen auch unter den Gleichbehandlungsgrundsatz stellen.

Auch die betrieblichen Systeme wurden unter den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung gestellt. Dafür wurde eine weitere Richtlinie erlassen, die weiterhin beobachtbare Diskriminierungen untersagt.

---

[28] **Richtlinie 79/7/EWG** des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit
Richtlinie 86/378/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit

2.3.2.4 Gleichbehandlung selbständiger Erwerbstätiger[29]

Bisher erlassene Richtlinien bezogen sich in erster Linie auf die Rechte von abhängigen Beschäftigten, so dass eine weitere Richtlinie notwenig erschien, die das Gleichbehandlungsrecht auch auf die Berufsgruppe von Selbständigen und deren Ehegatten ausweitet. Damit beziehen sich die dahin enthaltenen Regelungen auf die Landwirtschaft und die Angehörigen freier Berufe.

Insbesondere die Rechte des Ehepartners wurden dabei gestärkt, da der Beitritt des Angehörigen in die Systeme der sozialen Sicherheit ermöglicht wurde, falls sie nicht über die Sicherung des Selbständigen abgesichert sind. Diese Regelungen bezogen sich vor allem auf Frauen, denn die Mitgliedsstaaten sollten besonders darauf achten, ob selbständige Frauen und mitarbeitende Ehefrauen bei Unterbrechungen aufgrund von Schwangerschaft und Mutterschaft Zugang zu sozialen Diensten und staatlichen Sozialleistungen erhalten können. Allerdings wurden diese Regelungen nicht verpflichtend formuliert, was sich vor allem auf die Definition von mitarbeitenden Ehepartnern bezieht.

2.3.2.5 Richtlinie über den Mutterschutz[30]

Durch die Festlegung von Mindeststandards soll die Sicherheit und der Gesundheitsschutz für Schwangere und stillende Arbeitnehmerinnen verbessert werden. Die Mutterschutzrichtlinie ist die einzige ihrer Art in den 1990iger Jahren und ist nicht im engeren Sinne Teil der Gleichbehandlungspolitik. Sie ist vielmehr vor dem Hintergrund der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und dem darin enthaltenen Artikel 118a EGV, der die Verbesserung der Arbeitsumwelt und den Gesundheitsschutz von ArbeitnehmerInnen als sozialpolitisches Ziel festlegt. Die Mutterschutzrichtlinie verbessert die Möglichkeiten von Frauen Schwanger- und Mutterschaft mit Erwerbstätigkeit zu verbinden. Daher stellt sie eine wichtige Voraussetzung für die Gleichstellung von Frauen und Männern im Arbeitsleben dar (siehe Bergmann 1999, Guerrina 2002, Seyda 2003).

Damit fällt diese Richtlinie eher in den Kanon von gleichstellungspolitischen Maßnahmen, da sie die Bedingungen der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit mit Kindererziehung und Betreuung unterstützt. In der Richtlinie werden ein

---

[29] **Richtlinie 86/613/EWG** des Rates vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, die eine selbständige Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - ausüben, sowie über den Mutterschutz

[30] **Richtlinie 92/85/EWG** des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz

vierzehnwöchiger Mutterschaftsurlaub, die Fortzahlung des Arbeitsentgelts und/oder der Anspruch auf Sozialleistungen sowie ein Kündigungsschutz garantiert. Außerdem werden besondere Schutzvorschriften für schwangere und stillende Arbeitnehmerinnen erlassen und die Verpflichtung zur Nachtarbeit aufgehoben.

2.3.2.6 Richtlinie zur Rahmenvereinbarung über Elternurlaub[31]

Zwei Anläufe brauchte die Richtlinie zur Problematik des Elternurlaubes und Urlaubes aus familiären Gründen, die es einem arbeitenden Elternteil ermöglichen sollte, zur Erziehung des Kindes oder aufgrund familiärer Betreuungsverantwortung der Arbeit fernzubleiben. 1983 konnte sich der Rat nicht auf eine Position einigen, sodass erst unter den veränderten institutionellen Rahmenbedingungen des Maastrichter Vertrages (Sozialprotokoll) eine Rahmenvereinbarung zum Elternurlaub von den Sozialpartnern geschlossen wurde. Diese Rahmenvereinbarung wurde 1996 durch den Rat zur Richtlinie erhoben. Generell ist in der Europäischen Union zu beobachten, dass nur wenige Männer von ihrem Recht auf Elternzeit Gebrauch machen. Laut EU-Richtlinie haben Frauen und Männer Anspruch auf mindestens drei Monate Elternurlaub zur Versorgung eines Babys, eines adoptierten Kindes oder eines Kindes im Alter von bis zu acht Jahren. Außerdem gibt es einen Rückkehrrechtsanspruch auf die gleiche oder eine gleichwertige Arbeitsstelle. Die zweite und gültige Fassung dieser Richtlinie überlässt aber wesentliche Detailregelungen den Mitgliedsstaaten, was vor allem die Form des Elternurlaubes, aber auch die Gewährung betrifft. Eine finanzielle Absicherung aus öffentlichen Mitteln ist in der angenommenen Richtlinie nicht mehr enthalten. Es ist aus dem Text der Richtlinie nicht abzuleiten, welche familiären Gründe einen Urlaubsanspruch begründen. So gibt es also zwar einige Mindestregelungen, aber die Gestaltungsmacht in den Details verbleibt bei den Mitgliedsstaaten.

2.3.2.7 Richtlinie zur Arbeitszeitgestaltung[32]

Die Richtlinie sieht zum Schutz der ArbeitnehmerInnen vor nachteiligen Auswirkungen einer übermäßigen Arbeitsdauer, unzureichender Ruhezeiten oder

---

[31] **Richtlinie 96/34/EG** des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub

[32] **Richtlinie 97/81/EG** des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinigung über Teilzeitarbeit - Anhang : Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit

einer unregelmäßigen Arbeitsorganisation auf Gesundheit und Sicherheit Mindestruhezeiten, Ruhepausen, eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit (48 Stunden), bezahlten Jahresurlaub von vier Wochen und eine maximale Nachtarbeitszeit von acht Stunden pro Tag vor. Die Diskriminierung von Teilzeitangestellten hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, Entlassungsbedingungen, bei beruflichem Aufstieg und beim Zugang zu sozialen und arbeitsmedizinischen Einrichtungen, sollte unterbunden werden. Teilzeitbeschäftigten soll der Zugang zu betrieblichen und gesetzlichen Systemen der sozialen Sicherheit gewährt werden. Alle sonstigen Vergünstigungen von Arbeitnehmern, wie zum Beispiel Urlaubsgeld, Abfindungen usw. sind proportional auch für Teilzeitbeschäftigte beanspruchbar.

Der Wechsel von einer Vollzeit- auf eine Teilzeitstelle sollte ebenso wie der Wechsel von einer Teilzeit- auf eine Vollzeitstelle möglich sein. Die Änderung der ursprünglichen Richtlinie vom Jahr 2000 brachte vor allem für bestimmte Berufsgruppen wie ÄrztInnen und ArbeitnehmerInnen an Bord von Fischereifahrzeugen rechtliche Ansprüche auf angemessene Ruhezeiten. Nachtarbeit wird mit besonderen Regelungen hinsichtlich der Vorkehrungen für den Gesundheitsschutz ausgestattet.

2.3.2.8 Richtlinie zur Regelung der Beweislast[33]

In der Richtlinie zur Regelung der Beweislast geht es in erster Linie darum, die individuelle Einklagbarkeit von Diskriminierung abzusichern. Sie definiert den Begriff der mittelbaren Diskriminierung.[34] Diese Regelungen beziehen sich auf alle relevanten Rechtssetzungen der Europäischen Institutionen, aber nicht grundsätzlich auf Strafverfahren. Die Mitgliedstaaten sollen dabei Maßnahmen treffen, um die klagende Partei vor einem Gericht von der Beweislast zu befreien, was bedeutet, dass die beklagte Partei nachzuweisen hat, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen ist. Dabei rechtfertigt die Durchführung der Richtlinie nicht die Absenkung des allgemeinen Schutzniveaus von ArbeitnehmerInnen.

---

[33] **Richtlinie 97/80/EG** des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

[34] Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, die ihrem Anschein nach neutral sind, wesentlich mehr Personen eines Geschlechts betreffen, sofern das mit der Anwendung dieser Vorschriften, Kriterien oder Verfahren verfolgte Ziel nicht sachlich gerechtfertigt ist und die zur Erreichung des Ziels eingesetzten Maßnahmen angemessen und notwendig sind.

Die Richtlinie bezweckt eine wirksamere Durchsetzung des bisher gültigen Gemeinschaftsrechts zur Gleichbehandlung, weil es Opfern von Diskriminierung erleichtert wird, ihre Ansprüche gerichtlich geltend zu machen. Damit geht es bei dieser Richtlinie nicht um eine Erweiterung des europäischen Rechts, sondern bestehendes Recht wird praxiswirksamer gemacht.

2.3.3 Zusammenfassung

Vor allem in den siebziger Jahren gelang es der Europäischen Union, eine eigenständige Politik zur Gleichstellung und Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich des Arbeitsmarktes zu etablieren. Resultat dieser Bemühungen sind die zwei sehr einflussreichen Gleichbehandlungsrichtlinien, die die Mitgliedsstaaten teilweise zu sehr starken Anpassungen ihrer Rechtssysteme gezwungen haben. Zwar gab es auch in der Folgezeit immer wieder Initiativen der Europäischen Kommission, doch fanden diese keinen Anklang im Rat, sodass sich über die Jahre vor allem ein recht großer Korpus an nicht verbindlichen Empfehlungen und Aktionsprogrammen für sämtliche Bereiche der Gleichstellungspolitik etabliert hatte. Erst nach der Erweiterung der Verträge in Maastricht und die Ergänzung durch das Sozialprotokoll kam wieder neuer Schwung in die Debatte um die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern.

Das Gleichbehandlungsrecht der Europäischen Union beschränkt sich vor allem auf den Bereich des Arbeitsmarktes. Damit wird die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz für jeden Arbeitnehmer und jede Arbeitnehmerin individuell einklagbar. Die Gleichbehandlungsgrundsätze der Verträge erhalten dadurch eine „zweite“ rechtliche Basis, sodass Regelungen des Arbeitsrechtes direkt nach den Vorgaben der Richtlinien zu gestalten sind, und betroffene ArbeitnehmerInnen sich nicht erst auf die Regeln der Verfassungen oder eben der europäischen Verträge berufen müssen.

Die Strategie der Europäischen Union in Hinblick auf die Gleichbehandlung, aber auch die Gleichstellung von Frauen und Männern baut wesentlich auf dem Element des Rechts auf.

3 Der konzeptionell-analytische Rahmen

Der konzeptionelle und analytische Rahmen ist entscheidend für den Verlauf der Untersuchung. Der zentrale Ansatzpunkt muss unter der übergeordneten Fragestellung das Konzept der Europäisierung sein. Um mit dem Konzept der Europäisierung zu arbeiten, muss zunächst geprüft werden, inwiefern das Konzept auch auf Beitrittskandidatenländer anwendbar ist.

Für die theoretische Betrachtung in der vorliegenden Arbeit sind folgende drei Leitfragen von Bedeutung:

1. Wie kann Europäisierung definiert werden und welche Art von Politik- oder Rechtstransfer ist für die Erweiterung zu erwarten?
2. In welchem Verhältnis stehen Europäisierung und Politik- bzw. Rechtstransfer?
3. Inwiefern sind institutionalistische Theorieansätze auf die Kontextbedingungen der Transformation anwendbar?

Wahrgenommen wird die Europäische Union vor allem durch die rechtlichen Anpassungsprozesse, die durch die Mitgliedschaft in der EU von den Nationalstaaten zu leisten sind. Für die westeuropäischen Mitgliedsstaaten wurde in verschiedenen Studien gezeigt, dass diese oftmals die rechtliche Anpassung nur unzureichend vollziehen. Es kann eine „ineffective, belated and frequently non-existent transposition of directives into national law“ beobachtet werden (Dimitrakopoulos 2001, 443).

Zweckgerechte Rechtsumsetzung und Rechtsanwendung bestimmen den Grad der Implementation externer Politikmodelle. Im Rahmen dieser Anpassung an internationale Modelle ist damit nicht allein die Rechtssetzung bedeutsam, sondern auch der Aufbau von Institutionen für die Anwendung und Durchsetzung von Recht.

Im Zuge der institutionellen und rechtlichen Annäherung an die Vorgaben des *Acquis Communautaire* kann von einer akzeptierenden Übernahme gesprochen werden (Höland 2002, 79). Doch führt die Konstruktion des Erweiterungsprozesses als solche dazu, dass die Übernahme auf die Regierung konzentriert ist. Dadurch werden Probleme erzeugt, denn die Rechtsüberzeugung, die neben der Sozialisation auf einem politischen Diskurs beruht, wird

vernachlässigt. Die fehlende Rechtsüberzeugung ist dabei nicht allein ein gesellschaftliches Problem, sondern betrifft ebenso Akteure im politischen Prozess, wie Institutionen, Verwaltungen aber auch Parteien und Sozialpartner.

Die aus den rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union abzuleitenden Umsetzungs- und Anpassungsnotwendigkeiten unterschieden sich je nach Typ des Rechtsinstruments. Während Verordnungen unmittelbare Gültigkeit in den Mitgliedsstaaten haben, sind Richtlinien nicht unmittelbar rechtswirksam, sondern werden in einem nationalstaatlichen politischen Prozess implementiert. Die Umsetzung einer Richtlinie erfolgt also in der nationalen Arena, muss aber den Wesensgehalt der Richtlinie erfassen. Dabei hat Rechtsangleichung in erster Linie eine technische Bedeutung, nämlich die Übertragung europäischen Rechts in nationales Recht (Dimitrakopoulos 2001, 443). Dennoch unterliegen die Transpositionen den verschiedenen Interessen von national relevanten AkteurInnen. Auch wenn sie von der EU-Ebene initiiert sind, sind Rechtsangleichungen dem Prozess der nationalen Implementation zuzuordnen.

Ganz allgemein gesprochen spielen bei der Übernahme internationalen Rechts im Rahmen der EU-Osterweiterungen drei Dimensionen zusammen: a) die Bedingungen, unter denen diese Adaption nationalen an das internationale Recht erfolgt, b) die nationalen Regeln und Faktoren von Implementationsprozessen und c) das vorherrschende Rechtsverständnis.

Wenngleich eine Unzahl unterschiedlicher Definitionen für Europäisierung existiert, kann mit Hinblick auf eine empirische Betrachtung ein konkretes Konzept herausgearbeitet werden. Ladrech definiert Europäisierung als einen Prozess, der zu einer sanften Veränderung und Anpassung nationalen Rechts an die Vorgaben europäischer Rechtsgrundlagen führt. „Europeanization is an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy making“ (Ladrech 1994, 69). In eine ähnliche Richtung denkend, begrenzt Richardson die Einflüsse der Europäisierung auf der nationalen Ebene auf Politikprozesse, politische Akteure und Institutionen (1996). Wohingegen Börzel Europäisierung eher als Veränderung von Politikprozessen auffasst: „Europeanization is a process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy-making“ (Börzel 1999a, 574). Bezogen

auf die nationalen Politikgestaltungsprozesse halten Hanf und Soetendorp (1998) fest, dass die Europäisierung diese Prozesse nachhaltig beeinflusst und verändert.

3.1 Determinanten für Europäisierung im Zuge der Erweiterung

Grundsätzlich weist die europäische Politikgestaltung einzigartige Charakteristika auf, wenn man sie mit den nationalen Strukturen vergleicht. Sie konfrontiert Regierungen mit anderen Komplexitäten, verändert die Wahrnehmung von Innen- und Außenpolitik (Kassim 2000). Im Gegensatz zum Prozess der europäischen Integration und auch der Europäisierung umschließt der Erweiterungsprozess weder ein einzelnes Politikfeld noch einen separat zu betrachtenden Sektor. Der Erweiterungsprozess umfasst alle Politiken und Gestaltungsprozesse gleichermaßen (Sedelmeier und Wallace 2000). Darüber hinaus hat eine einzelne Regierung, und gerade im Fall der Bewerberstaaten ist diese Tatsache besonders wichtig, praktisch keine Macht, eine bestimmte europäische Politikgestaltung zu erreichen (Kassim 2000).

Wie unterscheiden sich „normale“ und europäisierte nationale Politikprozesse, außer dass letztere durch den Zeitplan von Brüssel bestimmt werden (Bulmer und Burch 1998)? Für Bewerberstaaten ist, im Gegensatz zu Mitgliedsstaaten, die Abhängigkeit von Brüssel stärker ausgeprägt, denn die Verhandlungspositionen und das Beitrittsdatum hängen direkt von der Positionierung der AkteurInnen in den Politikprozessen ab. Nicht nur der Beitritt selbst, sondern auch die Vorteile unterschiedlicher politischer und finanzieller Unterstützungsprogramme, Einfluss und Präsenz in den europäischen Institutionen hängen von ihnen ab.

Der Fokus der Gestaltung der Annäherungsprozesse muss deswegen auch auf die nationalen Institutionen bezogen werden, weil es aufgrund der Machtasymmetrie praktisch keine Verhandlungsmacht auf der Seite der Bewerberstaaten gibt. Der ganze Prozess konzentriert sich auf die Umsetzung und Angleichung des *Acquis Communautaire*, wobei keine permanente Verweigerung möglich scheint (Mayhew 1998b, Preston 1997). Dieses Machtgefälle macht aber auch deutlich, dass die Europäische Kommission sehr abhängig von der Expertise national-

institutioneller Akteure und Interessengruppen ist (Bulmer und Burch 1998, Bulmer und Burch 2001).[35]

Darüber hinaus haben einige Mitgliedsstaaten der EU den Erweiterungsprozess genutzt, um ihre Interessen und ihre Politikansätze auch in andere Länder zu übertragen. Der Druck der Europäischen Union ist quasi für alle Staaten gleich. Für Wessels ist Europäisierung die erste Phase in einem Prozess, der darauf abzielt, eine Fusion nationaler und europäischer Politikgestaltungsprozesse zu erreichen, was in der Folge zu einem einheitlichen Politikgestaltungsprozess in Bezug auf die Umsetzung europäischen Rechts in den Staaten führen würde (1996). Aus der empirischen Forschung lassen sich solche Konvergenzprozesse allerdings nicht darstellen (Bulmer und Burch 1998, Goetz 2000a, Kassim 2000, Sverdrup 2000, Wessels und Rometsch 1996). Allerdings lassen sich laut Kassim institutionelle Angleichungen beobachten (Kassim 2000).

Diese Angleichungsprozesse und das gleichzeitige Fehlen von Konvergenz ergeben sich auch durch die unterschiedlichen Anpassungsnotwendigkeiten in den einzelnen Staaten. Der Grad des Unterschieds zwischen nationalen und europäischen Vorgaben ist von Staat zu Staat unterschiedlich und jede Regierung hat unterschiedliche Möglichkeiten, die notwendigen Voraussetzungen der Übernahme europäischen Rechts zu schaffen. Zudem haben die Mitgliedsstaaten unterschiedliche Startbedingungen, um ihre eigenen Positionen auf die EU-Ebene zu projizieren. So sind nicht alle Staaten gleichermaßen in der Lage, die EU-Institutionen zu beeinflussen (Bulmer und Burch 1998, 6). Die institutionelle und rechtliche Differenz, in der Literatur auch als Misfit bezeichnet, wird als maßgeblicher Startfaktor der Anpassungsprozesse gesehen und führt in der Konsequenz zu Wandel politischer Regulierung in den Mitgliedsstaaten. Dieser Wandel wird in der Literatur als „*domestic change*“ bezeichnet (Börzel und Risse 2000a). Die Differenz in der Regulierung eines spezifischen Problems oder Gegenstands zwischen nationaler Ebene und dem europäischen Ansatz als Misfit beschrieben. Damit werden allgemein und insgesamt die Anpassungsnotwendigkeiten bezeichnet, die sich durch die unterschiedlichen Regelungsansätze der beiden Regulierungsebenen ergeben.

[35] Darauf wird insbesondere in Kapitel 6 eingegangen und auch in den theoretischen Ausführungen des Kapitels 5 wird auf die Frage eingegangen, ob und wie sich die Politikgestaltungsprozesse gestalteten bzw. wie sie durch die Erweiterungsnotwendigkeiten in ihrer Struktur angepasst haben.

Aber auch die vorherrschende Balance der nationalen institutionellen Strukturen und die dahinter liegenden Werte und Normen definieren die Notwendigkeiten eines nationalen Anpassungsprozesses (Knill und Lehmkuhl 1999, Radaelli 2000a, Radaelli 2000b). Insofern kann also eher von Domestifizierung als von Europäisierung gesprochen werden (Kassim 2000). Für die nationalen institutionellen Arrangements in den Bewerberstaaten war zudem der Europäische Rat von Cannes (1995) wichtig, denn dort wurde diesen Staaten die Offenheit in der Gestaltung der nationalen Strukturen für die Anpassung im Erweiterungsprozess zugesagt, um auf der anderen Seite die Einrichtungen der Europäischen Union nutzen zu können (Nicholaides und Boean 1997). Allerdings implizierten diese Zugeständnisse umfangreiche Reformen der nationalen Verwaltung, der Managementstrukturen und deren Arbeitsweisen. Darüber hinaus können diese Prozesse auch als Liberalisierungs und Pluralisierungsprozesse für die neu zu schaffenden demokratischen Institutionen gesehen werden (Goetz 2000a, 219).

Insofern kann Europäisierung auch ein wichtiger Faktor in der Umgestaltung nationaler Ansätze sein (Agh 1999b, Radaelli 2000b). Eine Erfahrung aus Beitrittsprozessen vor jenen der osteuropäischen Staaten ist, dass in der Europäisierung eine gewisse Motivation für administrative Reformen in den damaligen Bewerberstaaten bestand (Wright 1996). Insofern ist es für den Europäisierungsprozess auch wichtig, in welcher Phase der (Re-) Institutionalisierung ein Staat sich befindet.

Europäisierung ist sowohl ein iterativer als auch ein interaktiver Prozess (Bulmer und Burch 1998). Während die Annahme des iterativen Charakters recht unbestritten ist, ist weniger zu erwarten, dass Beitrittskandidaten die „Projektionsfunktion“ nutzen. Allerdings wurden auf den Ratstreffen in Nizza und Laeken die Voraussetzungen für eine begrenzte Mitbestimmung der Beitrittskandidatenländer geschaffen. Diese neue Dimension der Beeinflussung kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der grundsätzliche Modus der Beeinflussung aus der Sicht der Kandidatenländer eher passiv zu verstehen ist.

Grundsätzlich führt die Anpassungsstruktur aber wohl dazu, dass institutioneller Wandel zu erwarten ist. Der Transfer von Politik hat eine nicht zu vernachlässigende Erklärungskraft, um den Wandel von Institutionen zu verstehen. Gerade im Feld der Europäisierung ist vor allem der Transfer von

großer Bedeutung. Allerdings muss zunächst überprüft werden, was die inneren Mechanismen eines Transferprozesses sind. Nach einer allgemeinen Betrachtung soll daran auch erarbeitet werden, wie europäische Transferprozesse ablaufen. Die Literatur rund um den Transfer von Politik bezeichnet damit einen Prozess, in dem das Wissen über Politik, administrative Arrangements, Institutionen oder Ideen genutzt werden, um über Raum und Zeit hinweg die Entwicklung von Politiken, Institutionen oder Ideen in einem anderen Raum oder einer anderen Zeit zu beschreiben (Bomberg und Peterson 2000, 6, Dolowitz und Marsh 1996, 344, Dolowitz und Marsh 2000, 5).

Insofern erklärt sich der Begriff „policy transfer“ bereits selbst, allerdings lassen sich in der Literatur zum Politiktransfer unterschiedliche Terminologien finden. Während Rose von einem „lesson-drawing“ (Rose 1991, Rose 1993) spricht, nutzt Bennett den Begriff „policy convergence“ (1991). Andere wiederum sprechen von „policy harmonisation“ (Bomberg und Peterson 2000, Evans und Davies 1999), „policy diffusion“ (Radaelli 2000a) oder „policy transfer“ (Bache 2000). Auch wenn sich die Begrifflichkeiten unterscheiden, scheint doch ein und dasselbe Konzept damit gemeint zu sein, nämlich Politiktransfer.

Für die Betrachtung von Europäisierungsprozessen kann der Politiktransfer der EU als ein Prozess beschrieben werden. „Ideas, policy, administrative arrangements or institutions in one political setting influenced policy development in another political setting, mediated by the institutional system of the EU“ (Bulmer und Padgett 2004, 107). Durch diese Herangehensweise ist das Konzept klar umrissen. Ein Politiktransfer kann nach Dolowitz und Marsh wie folgt bestimmt werden: Ziele, Strukturen und Inhalt, politische Instrumente und administrative Techniken, Institutionen, Ideologien, Ideen, kulturelle Einstellungen und Werte sowie Lernerfahrungen (Dolowitz und Marsh 1996, 349, Dolowitz und Marsh 2000, 9).

Vor einem Transfer müssen aber bestimmte Bedingungen vorliegen, um ihn überhaupt möglich zu machen. Folgende Vorbedingungen werden als notwendig und hinreichend betrachtet (Bennett 1997, 215): a) spezifische nationale und voneinander unabhängige Faktoren sind nicht für die Politikanpassung verantwortlich; b) auch ähnliche und nebeneinander wirkende Kräfte sind nicht für den Wandel verantwortlich; c) die verantwortlichen politischen Akteure kennen die Politikkonzepte anderer Herkunft; d) die politischen Akteure

rekurrieren in ihrem Wandlungskonzept auf das ursprüngliche Konzept. Zwei Aspekte können Hinweise darauf geben, warum Politiktransfer stattfindet: a) die Ordnung der Konzepte, die mit dem Begriff Politiktransfer einhergehen; b) die Ordnung unterschiedlicher Typen von Politiktransfer nach bestimmten Kriterien, wie zum Beispiel der betroffenen und beteiligten AkteurInnen, den Grad des Politiktransfers und die Gründe für das Verfehlen der gesetzten Ziele, sogenannte „policy failures".

Einen guten Ansatz für die Entwicklung eines Framework, um Politiktransfer greifbar zu machen, liefert das Konzept von Dolowitz and Marsh (2000), da es die relevanten Kategorien differenziert und sowohl freiwillige als auch erzwungene Veränderungen darstellen kann. Nach Dolowitz und Marsh ist der Politiktransfer ein Sammelbegriff für ein Kontinuum zwischen den theoretischen Extremen absoluter Freiwilligkeit und einem erzwungenen Transfer eines Konzepts (Dolowitz und Marsh 2000, 9). Wenig überraschend ist allerdings zu beobachten, dass ein Großteil aller Transferprozesse eher in der Mitte zwischen diesen beiden Polen zu finden sein dürfte.

Auf der einen Seite des Kontinuums steht der rational stimulierte Ansatz des „lessons drawing". Dieser Ansatz wirkt unter der Bedingung, dass die Informationen begrenzt sind und daher das Handlungsrational ebenso starre Grenzen aufweist. Insofern müssen die zu erwartenden Reformprozesse relativ unbeeinflusst und daher freiwillig ablaufen. „Policy learning" (Stone 2000) und „lesson drawing" (Rose 1991, Rose 1993) kann eher mit einem technologischen Determinismus beschrieben werden, der aufgrund einer spezifischen Problemsituation, die für unterschiedliche Staaten auftreten kann, wirksam wird. Insofern ist ein zu erwartender Politiktransfer ein pro-aktiver Lernprozess. Allerdings kann dieser Prozess von zurückliegenden Erfahrungen und Unzufriedenheitsmustern bezüglich der vorhandenen Strukturen beeinflusst sein. Die politischen Akteure wählen relativ frei eine Politik oder Maßnahme von „außen" aus, und haben so einen relativ schnellen Lösungsansatz parat (Dolowitz und Marsh 2000, 14).

Eine weitere Variante des Politiktransfers kann „Diffusion" sein. Diesem Prozess geht ein vermittelnder und interaktiver Lernprozess voraus. Wichtig für solche interaktiven Prozesse ist die horizontale Gleichartigkeit der Transferländer. Stone sieht solche Prozesse als Konsequenz struktureller Notwendigkeiten (Stone 2000).

Darüber hinaus kann Diffusion auch als von Notwendigkeiten getrieben, wie etwa externes Image und Akzeptanz, gesehen werden (Dolowitz und Marsh 2000, 9), bzw. als ein gegenüber anderen Ländern wahrgenommener Nachholbedarf (Bennett 1991, 43). Diffusion und freiwilliges Lernen folgen dabei einem mit dem technischen Determinismus vergleichbaren Mechanismus. Allerdings, so hält Rose fest: „diffusion assumes that the existence of common problems in different political systems will dictate a common response, while lessons-drawing accepts only the first of these two assumptions“ (Rose 1991, 9).

Auf dem Kontinuum weiter in Richtung Verpflichtung wandernd kann der „bedingungsgebundene Transfer“ beschrieben werden. Dieser tritt auf, wenn externer Druck, der nicht unbedingt direkt oder spezifisch identifizierbar sein muss, auftritt. Dieser bedingungsgebundene Transfer beinhaltet zwar auch Elemente des Zwanges, jedoch sind diese nicht zu stark ausgeprägt. Daher kann der bedingungslose Transfer eher als aus Verpflichtungen heraus resultierender Anpassungsdruck verstanden werden. Dolowitz und Marsh nutzen dafür die Begriffe „conditional transfer“ (Dolowitz und Marsh 2000, 13) und „indirect coercive transfer“ (Dolowitz und Marsh 1996, 348). Anders ausgedrückt, ein Staat kann indirekt dazu gezwungen werden, eine bestimmte Transferleistung zu erbringen, wenn die handelnden Akteure dieses Staates die Notwendigkeit der Anpassung erkennen. Die zweite Grenze des oben angedeuteten Kontinuums ergibt sich im erzwungenen Politiktransfer (Bomberg und Peterson 2000, Dolowitz und Marsh 2000). Dieser ergibt sich aufgrund direkter Einflussnahme einer Organisation auf die Politikprozesse in einem Staat. „It exists when an organisation (state or supranational institution) imposes its policies onto a state“ (Dolowitz und Marsh 1996, 347).

Für die Diskussion um die europäische Integration wurde mehrfach gezeigt, dass quasi alle Formen politischer Transferprozesse auftreten (Bulmer und Padgett 2004). Insbesondere die Strukturierung der europäischen Politik in unterschiedliche Säulen und die damit verbundenen Verpflichtungen implizieren unterschiedliche Transferprozesse. Für die Kandidatenländer ist allerdings festzuhalten, dass, unabhängig von der Zuordnung des Politikfeldes zu einer spezifischen Regulierungssäule, für alle Politikfelder ein relativer Druck hinter den Transferprozessen steht. Eine durch die Dimensionierung nicht zu erfassende Form des Politiktransfers ergibt sich aus nationalen Prozessen, nämlich dann,

wenn der Politiktransfer dazu genutzt wird, um Legitimationsprozesse zu stützen und quasi neutrale Konzepte von außen in den nationalen Diskurs einzubringen (Radaelli 2000a, 28). Diese Form des Transfers kann als „false policy transfer" bezeichnet werden, da der Transfer nur auftritt, weil nationale Akteure sich einen politischen Vorteil davon erwarten, um in weiterer Folge ihre eigenen Ideen umsetzen zu können (Dolowitz und Marsh 1996, 346).

Im Zuge des EU-induzierten Politiktransfers können unterschiedliche Instrumente identifiziert werden (Bomberg und Peterson 2000, 12), die spezifische Implikationen für Quelle, Motivation und Art des Transfers haben können: a) grundsätzliche Standards (Was soll erreicht werden und wie?), b) Benchmarks (Was sind angemessene und zielführende Instrumente?), und c) Bewertungen der erreichten Fortschritte. Die wichtigsten Akteure für Politiktransfer sind gewählte PolitikerInnen, politische Parteien, BürokratInnen und Interessengruppen (Rose 1993, 56), transnationale Kooperationen und ExpertInnen (Dolowitz und Marsh 1996), Think-tanks (Stone 2000) und staatliche sowie nicht-staatliche internationale Organisationen (Dolowitz und Marsh 2000, 10). Es ist anzunehmen, dass immer mehr als eine Akteursgruppe in einem Prozess involviert ist. Zudem muss erarbeitet werden, wer die Politik transferiert und wie sich daher der Prozess entwickelt.

Der Grad eines Politiktransfers ist für eine empirische Untersuchung wichtig. Rose (Rose 1993) aber auch Dolowitz und Marsh (Dolowitz und Marsh 2000) unterscheiden vier Arten von Politiktransfer: Copying, Emulation, Mixtures und Inspiration. Copying beschreibt die Adoption einer Politik in der Form der Übernahme eines Ansatzes nach einem Bauplan, ohne ihn speziell auf die nationalen Bedingungen anzupassen. Der Vorteil von Copying liegt in der schnellen Lösung eines Problems ohne, auf den ersten Blick, hohe Kosten bei der Entwicklung. Allerdings kann diese Art von Übernahme Probleme für die nationalen Institutionen bedeuten, denn es wird ein „systemfremde" Lösung implementiert. Eine den nationalen Bedingungen angemessene Form des Politiktransfers ist „Emulation", denn diese beschreibt die Übernahme eines Politikansatzes, allerdings mit Anpassungen an die vorherrschenden nationalen Bedingungen. Der dritte Typ des Politiktransfers ist der des „Mixtures", oder auch des Hybridansatzes, was bedeutet, dass unterschiedliche Ansätze aus mindestens zwei Originalen genutzt werden, um einen nationalen Ansatz zu gestalten. Dieser

Hybridansatz (Rose 1991) wird in der Literatur unter anderem auch als „learning“ (Stone 2000), „combination“ (Dolowitz und Marsh 1996) oder „synthesis“ (Rose 1991) beschrieben. Der vierte Modus „inspiration“ beschreibt eine Vorgehensweise, die das Beobachten eines spezifischen nationalen Problems in einem anderen Kontext zum Kern hat, um neue Handlungsweisen und Lösungen zu erarbeiten.

Die Erarbeitung der unterschiedlichen Leitkategorien verlangt aber auch eine Verknüpfung dieser Kategorien miteinander. Die verschiedenen Charakteristika überschneiden sich in einzelnen Aspekten – insofern ist es für die hier vorliegende Diskussion auch wichtig, die Zusammenhänge von Politiktransfer und institutioneller sowie inhaltlicher Konvergenz zu beleuchten. Institutionelle Konvergenz kann die Folge von Politiktransfer sein, ist aber nicht eine natürliche Folge eines Transfers (Stone 2000). Konvergenz kann einerseits auch durch andere strukturelle Faktoren auftreten (Bennett 1997), andererseits kann Politiktransfer auch nicht intendierte Folgen hervogerufen werden (Bomberg und Peterson 2000). Grundsätzlich ist ein Transfer ein zweiseitiger Prozess zwischen nationalen, transnationalen, internationalen, regionalen und lokalen Ebenen. Für die Europäische Union halten Bulmer und Padgett fest, dass in dieser supranationalen Struktur Politiktransfer aufwärts, abwärts und horizontal und zwar zwischen der EU, den Mitgliedsstaaten und außerhalb der EU befindlichen Entitäten möglich ist (Bulmer und Padgett 2004, 114).

Es kann natürlich die Vermutung angestellt werden, dass für diese unterschiedlichen Pfade auch bestimmte Typen des Politiktransfers angenommen werden können. Erzwungener Politiktransfer erscheint eher wahrscheinlich im Bereich des Übertragens von der Ebene der Europäischen Union auf die Mitgliedsstaaten, während Diffusion eher horizontal vorstellbar ist und in der Folge zu spezifischen Regulierungsstrukturen führen kann (Falkner u.a. 2005b).

3.2 Europäisierungsforschung

Gerade im Zusammenhang mit der zunehmenden Integration durch die Vertiefung der Europäischen Union in den letzten Jahrzehnten, entwickelte sich ein Ansatz der Implementierungsforschung, der sich intensiv mit den Auswirkungen sowie den Wirk- und Verarbeitungsmechanismen der Implementation internationalen und europäischen Rechts in den Nationalstaaten beschäftigt. Der Ansatz der

Europäisierung, wie bereits im vorangegangen Kapitel eingeführt, kann forschungstheoretisch in den Strang der Implementationsforschung eingeordnet werden.

Die Umsetzung europäischer Regulierung ist ein nationalstaatlicher Vorgang und unterliegt nationalen Implementationsprozessen und -logiken. „Again building on theories from the field of comparative politics, domestic implementation processes were seen to be shaped not only by the fit with existing policy legacies, but also by factors like the number of veto players, the presence or absence of a consensus-oriented decision-making culture, or the support or opposition of interest groups" (Pülzl und Treib 2006, 103). Die Europäisierungsforschung war zunächst der klassischen Top-Down Implementationsschule zuzuordnen, die von einer Umsetzungslogik ausgeht und auf hierarchischen Strukturannahmen beruht. Die Weiterentwicklungen in der Theoriebildung und den Untersuchungsdesigns zeigen jedoch, dass die Implementation von europäischen Rechtsvorschriften ein politischer Prozess ist, der von den nationalen AkteurInnen sehr stark beeinflusst werden kann. Der politische Charakter von Implementationsprozessen wird in der Top-Down-Logik durch die Hereinnahme von Ansätzen der Vergleichenden Politikforschung greifbar gemacht.

Durch die Komplexität des Europäischen Gesetzgebungsprozesses sind die Mitgliedsstaaten (und Bewerberstaaten) nicht automatisch und ausschließlich Empfänger von europäischen Rechtregeln, sondern bestimmen die Inhalte im Wesentlichen selbst. Diesem Prozess des „up-loadings" (siehe Heritier u.a. 1996) von eigenen Politikmodellen folgt ein „downloading", das sich problematisch gestalten kann, wenn die Vorstellungen des Mitgliedsstaates wenig oder nicht berücksichtigt worden sind (Börzel 2002).

Entscheidend für den Erfolg der Implementation ist also eine Mischung aus der Anpassung an und der Übernahme von internationalen Regeln. Aber auch die nationale Pfadabhängigkeit beeinflusst die Art und Weise und die Geschwindigkeit der Implementation. Das nationalstaatliche Beharrungsvermögen bei der Umsetzung Europäischen Rechts wird durch wesentliche Elemente des historischen Institutionalismus greifbar gemacht. Dieser geht davon aus, dass nationale Politikmuster und administrative Routinen zu einer Verschleppung von Umsetzungen und Anpassungen an internationales Recht führen.

Zentrales Erklärungsschema für den Top-Down-Ansatz ist die Misfit-These, das heißt die Diskrepanz zwischen der nationalen und der europäischen Regulierung. Ausgehend von der Misfit-These, führt eine geringe Abweichung der nationalen Rechtssprechung zur europäischen Vorgabe zu einer unproblematischen und einfachen Umsetzung. Liegt aber eine große Diskrepanz zwischen den bestehenden nationalen Rechtsinstrumenten und Rechts- sowie Regelungstraditionen vor, wird ein komplizierter Implementationsprozess prognostiziert. Kennzeichen eines solchen Implementationsprozesses sind lange Verzögerungen bei der Umsetzung oder die Nichtumsetzung (Börzel 2000b, Börzel 2003, Duina 1999, Knill und Lehmkuhl 1999, Knill und Lehmkuhl 2002).

Doch die alleinige Konzentration auf strukturelle Unterschiede zwischen den Regulierungsmodellen ließ sich bei weiteren Untersuchungen nicht halten, denn die Misfit-These lässt die Rolle nationaler und internationaler AkteurInnen unberührt und weist ihnen lediglich eine Rolle als Bewahrer des Status quo zu. Verschiedene Studien zeigten jedoch, dass bei der Implementation – neben dem bestimmbaren Maß an Differenz eines Regulierungsmodells – den politischen Prozessen in den Nationalstaaten, also den programmatischen und ideologischen Ausrichtungen von Regierungsparteien, sowie den Interaktionen von Interessengruppen und Exekutivorganen signifikante Erklärungskraft zuzuschreiben ist (Falkner u.a. 2005b, Haverland und Romeijn 2005, Treib 2003b).

Durch die Verbreiterung der theoretischen Basis kann auf der einen Seite ein komplexeres Bild der Implementationsprozesse im Zusammenhang mit europäischer Rechtssetzung gezeichnet werden, aber auf der anderen Seite führt die Berücksichtigung von vielen erklärenden Faktoren zu Unschärfe und catch-all Ansätzen. Um dieses Problem der Beliebigkeit zu umgehen, entwickelten Falkner u.a. ex-post aus einem breiten theoretischen Zugang eine Typologie der drei „worlds of compliance“, die verschiedene Erklärungsstränge unter Typen subsumiert, die eine Kultur der Rechtbeständigkeit politischer und administrativer Systeme der Mitgliedsstaaten behaupten (Falkner u.a. 2005b).

Die in die Europäisierungsforschung eingebettete Untersuchung von Implementationsprozessen ist im Wesentlichen vergleichend angelegt. Dadurch

werden die Unterschiede in Implementationsprozessen immer auch im Vergleich zu Kultur und Strukturen in anderen Mitgliedsstaaten oder Politikfeldern beschrieben. Diese Erweiterung des Studiendesigns führt auch dazu, dass Meta-Theorien wie Rational-Choice, Soziologischer und Historischer Institutionalismus herangezogen werden können, und damit weit über Implementationsprozesse hinaus Theoretisierungen möglich werden (vgl. Pülzl und Treib 2006).

3.3 Nationale Implementation internationaler Regulierungen im Rahmen der Osterweiterung

Implementation von externen Rechtskonstruktionen ist kein Problem, von dem ausschließlich jene Staaten betroffen sind, die der Europäischen Union beitreten wollen. Grundlegend kann aber festgehalten werden, dass die Implementation von internationalem Recht in nationale Rechtskörper durch verschiedene Faktoren beeinflusst wird, die sich aus dem Inhalt und dem Ziel des internationalen Rechtsmodells, aber auch durch die institutionelle Entstehungsgeschichte, nationale politische Institutionen und aus den bestehenden Rechtsregeln ergeben können.

Die Analyse der Entwicklungen der südosteuropäischen Staaten kann unter verschiedenen theoretischen Gesichtspunkten erfolgen. Dabei können die besonderen Bedingungen der Erweiterung, sowie die Präferenzsysteme der einzelnen Mitgliedsstaaten und der Institutionen der Europäischen Union in das Zentrum der Betrachtung gestellt werden (Schimmelfennig 2002, Schimmelfennig u.a. 2003). Diese Vorgehensweise konzentriert sich vor allem auf die Bedingungen und den Aushandlungsprozess des Beitritts, weniger aber auf die Prozesse der Angleichung der Systeme dieser Staaten.

Die systemische Veränderung, sowohl der demokratischen als auch der ökonomischen Institutionen, wird in der Transformationsforschung kaum beschrieben. Dafür stehen nationale Konfigurationen im Zentrum des Interesses und es wird gefragt, wie Erfolg und Misserfolg langfristiger Entwicklungen erklärt werden können (Beyme 1994, Gehrt u.a. 1999, Merkel und Puhle 1999).

Die Literatur zu den Transformationsprozessen in den EU-Bewerberstaaten geht kaum auf die Prozesse der Europäisierung, hier als Annäherung an die EU gemeint, und die verschiedenen Formen der damit verbundenen Konditionalität, ein. In einer Vielzahl an Studien, welche die Wandlungsprozesse in verschiedenen

Politikbereichen beschreiben, werden die unterschiedlichen politischen Kulturen sowie nationale Regelungs- und Verwaltungstraditionen nur unzureichend in die Analysen einbezogen (Wiarda 2002).

Die Wirkung internationaler Faktoren wird in dieser Forschungsrichtung kaum betrachtet und nur am Rande und wenig analytisch in die Erklärungsschemata eingegliedert. Im Folgenden wird kurz auf weitere theoretische Zugänge der Europaforschung eingegangen.

Der *liberale Intergovernmentalismus* hebt die Bedeutung nationaler Regierungen für die europäische Politikgestaltung hervor (Moravcsik 1994, Moravcsik 1998). Die Anwendung des auf Aushandlungsprozesse zwischen VertreterInnen der nationalen und der europäischen Ebene abstellenden Ansatzes erscheint unter den Bedingungen der Erweiterung als nicht angemessen, da es keine traditionellen Verhandlungsereignisse zwischen Bewerberstaat und den Vertretern der verschiedenen Europäischen Institutionen gegeben hat. Bewerberstaaten haben keine Macht, die Bedingungen des Beitritts oder die Politikinhalte zu beeinflussen. Außerdem engt der *Intergovernmentalismus* die Analyse der beteiligten Akteure auf rational kalkulierbare Staatsinteressen ein, was die Diversität der nationalen Interessenstrukturen in Bezug auf die umfassenden und tiefgreifenden Reformprozesse in den Bewerberstaaten missachtet.

Ein weiteres Konzept in der Analyse der Beziehung von Nationalstaaten und internationalen Organisationen wie der Europäischen Union ist der *Neofunktionalismus*. Demnach wäre der Prozess der Erweiterung selbst, wie auch die Übernahme politischer Konzepte durch funktionale, politische und kulturelle Spill-over-Effekte zu erklären. Das Konzept geht von einem komplexen Gefüge unterschiedlicher Akteure mit divergierenden Interessen aus (Rosamond 2000, 55). Die vorliegende Arbeit problematisiert jedoch nicht den Erweiterungsprozess aus der Perspektive von Notwendigkeiten der Europäischen Union, sondern versucht die Anpassungsprozesse in den Nationalstaaten zu erklären. Daher scheint auch dieser Ansatz wenig hilfreich für die Analyse zu sein, da die Gründe für Akteursverhalten nicht beleuchtet werden.

3.4 Europäisierung und Politiktransfer

Es gibt unterschiedliche Faktoren, die den Erfolg eines Politiktransfers beeinflussen können. Die Komplexität einer Regulierung ist dabei insbesondere

von Bedeutung, aber auch institutionelle und strukturelle Faktoren können die Wirksamkeit von Politikübertragungen beeinflussen. Neben der Übertragung gibt es unterschiedliche nationale politische, administrative und monetäre Aspekte, welche die Implementation einer übernommenen Regulierung beeinflussen können (Dolowitz und Marsh 1996, 354). Rose spricht in diesem Zusammenhang davon, dass die Übertragung von Politik in erster Linie von „technical feasibilities“ (Rose 1991, 25) beeinflusst wird, da eine perfekte Übertragbarkeit nie gegeben ist. Dolowitz und March erweitern den Punkt von Rose und weisen neben der „structural and institutional feasibility“ aber der „ideological and cultural proximity“ (Dolowitz und Marsh 2000, 8) eine gewisse Erklärungskraft für den Erfolg einer Übertragung zu.

Übertragungsfehler stehen nicht nur in engem Zusammenhang mit den Hinderungsfaktoren für eine Übertragung, sondern führen insbesondere zur Frage nach der Angemessenheit eines externen Lösungsansatzes für eine nationale Problemsituation. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Unzufriedenheit mit der Wirkungsweise oder den Ergebnissen mit einer nationalen Regulierung zu einer Politikübertragung verleitet. Allerdings lassen sich für den leichtfertigen Übertragungsanspruch weitere Aspekte differenzieren.

Politische AkteurInnen sind in der Regel in der Lage, die Funktionsweise oder die Fehlfunktionen nationaler Regulierungen zu erkennen, allerdings fehlt ihnen normalerweise die Kenntnis der Funktionsweise anderer Systeme. Zusätzlich erweisen sich die politischen Präferenzen und das Wissen über die Komplexität spezifischer Regulierungsansätze in den Ursprungsländern als Hindernis für die korrekte Implementierung eines externen Lösungsansatzes. Ein solcher uninformierter Transfer kann zu schweren Störungen in der Funktionsweise einer Regulierung führen.

Die Komplexität politischer Regulierung führt einerseits zu Informationsdefiziten bei den „borgenden“ Ländern, kann aber auch zu technisch nicht vollständigen Übertragungen führen, wenn nämlich wichtige oder jene Aspekte einer Regulierung übersehen werden, die für den „Erfolg“ bzw. die Effektivität im Ursprungsland verantwortlich sind.

Neben diesen Übertragungsfehlern ist es eben auch die ökonomische, soziale, politische oder auch kulturelle Position von Ländern, die eine Übertragung vor

große Herausforderungen stellen. Diese unterschiedlichen sozioökonomischen Ausgangspunkte zweier Länder können zu unangemessenen Übertragungen führen, wodurch die Wirkungsweise einer übertragenen Regulierung bzw. Institution nachhaltig gestört werden kann.

Bislang nicht erörtert wurde die Beziehung zwischen Europäisierung und deren Positionierung bezüglich des EU-Politiktransfers. Es lassen sich zumindest drei Positionen in der Literatur differenzieren. Mit Superposition ist eine gewisse Austauschbarkeit der Begriffe gemeint, da beide gleicher Natur sind (Bache 2000).

Der Großteil der publizierten Literatur hingegen sieht den Politiktransfer als einen Mechanismus der Europäisierung (Agh 1999a, Bomberg und Peterson 2000, Goetz 2000a, Kassim 2000, Radaelli 2000b). So spricht Radaelli davon, dass der Politiktransfer neben Institutionalisierung und Konstruktion ein Mechanismus der Europäisierung sei (2000b: 4). Knill und Lehmkuhl hingegen sehen im Politiktransfer den ersten von drei grundlegenden Mechanismen der Europäisierung (Knill und Lehmkuhl 1999). Sie unterscheiden nach positiver Integration, nationalen Umsetzungsstrukturen und dem Framing nationaler Politik. Während positive Integration bedeutet, die nationale Struktur an die europäische anzupassen, geht der zweite Ansatz davon aus, dass es keine europäischen Vorgaben gibt, und dass die nationale Struktur auf diesem Weg in ihrer Komposition korrigiert werden kann. Nach Knill und Lehmkuhl kann aber auch der Fall vorliegen, in dem weder eine Vorgabe existiert, noch strategische Handlungsleitlinien abzulesen sind und daher nationale Wertstrukturen geändert werden müssen. Bulmer und Padgett (2004) dahingegen sehen Europäisierung und EU-Politiktransfer als sich überlagernde Phänomene an. Dies impliziert, dass es sich um zwei trennbare Prozesse handelt, die ähnliche Inhalte und Ziele aufweisen. Es erscheint eingängig, dass Europäisierung durch die Übertragung von Politik erfolgt, aber auch, dass die Übertragung von Politik durch einen Prozess der Europäisierung stimuliert bzw. unterstützt wird.

Im Fall der Erweiterung und der Beitrittskandidatenländer ist insofern zu erwarten, dass insbesondere der Mechanismus der Inklusion zum Tragen kommen wird, wenngleich die Übertragung von Ansätzen von der Ebene der EU (*Acquis Communautaire*) und horizontal (aus einzelnen Mitgliedsstaaten) erfolgen wird.

3.4.1 Reform durch politische Akteure und deren Interessen

Das Resultat von Reformprozessen kann durch die Interessen und die beteiligten Akteure bestimmt werden. Die grundlegende Hypothese für die Rational-choice-Perspektive auf die Reformprozesse in Osteuropa ist: Wenn Akteure die gleichen Ansichten, oder ähnliche Präferenzen haben, dann werden die Reformen für Institutionen und Politiken ohne schwerwiegende Reformen erreicht. Um eine Dimension erweitert: Wenn die Interessen der Europäischen Union und des Bewerberstaates übereinstimmen, wird die Anpassung an das EU-Recht und die Implementierung desselben ohne Störungen ablaufen.

Dennoch ist eine solche Homogenität der Präferenzen nicht zu erwarten und gerade die Widersprüche zwischen nationaler und europäischer Position wirken sich dabei auf den Erweiterungsprozess und die damit verbundenen Reform- und Anpassungsprozesse aus. Der politische Wille zu einer Reform bleibt auch im Rahmen des Beitrittsprozess ein entscheidender Faktor für die Implementation. Dennoch führt er eher, unter der Annahme, dass beide Seiten den Beitritt ernsthaft anstreben, lediglich zu Verzögerungen im Implementationsprozess. Auch die Anpassung nationaler Rechtssysteme und Institutionen ist kein rein technischer Vorgang, sondern unterliegt normalen politischen Gesetzgebungs- und Reformprozessen in einem Nationalstaat und damit auch den Präferenzsystemen der beteiligten AkteurInnen. Durch den Druck zur Anpassung im Rahmen der Konditionalität des Beitritts kann es gerade im Erweiterungsprozess passieren, dass es zu symbolischen Reformen kommt, die keinen substantiellen Effekt auf die Politikgestaltung haben.[36]

Auf der anderen Seite können aber auch die nationalen Interessen gespalten sein, was in normalen politischen Gesetzgebungsprozessen zu Verzögerungen der Reformen führen kann. In wieweit sich diese gespaltenen Interessen auf den Anpassungsprozess auswirken, hängt allerdings von der nationalen Konstruktion des Gesetzgebungsprozesses in Bezug auf die Beitrittsperspektive zur EU ab.[37]

---

[36] An dieser Stelle kann auch auf die Konstruktion des Erweiterungsprozesses verwiesen werden, wo anhand verabschiedeter Gesetze die Situation und die Übereinstimmung mit dem *Acquis Communautaire* von der Europäischen Kommission überprüft wird. Symbolische Reformen könnten nach dem Wegfallen der Verpflichtung auch zurückgenommen werden, wobei dies im Fall der Europäischen Union eigentlich nicht zu erwarten ist, denn EU-Recht hat Vorrang gegenüber nationalem Recht.

[37] Wie im Abschnitt zu den Gesetzgebungsprozessen in Rumänien und Bulgarien gezeigt wird, weisen in beiden Staaten unterschiedliche Organisationen diese Umsetzungsverpflichtung auf.

In beiden Denkansätzen führen unterschiedliche Interessenlagen zu Verzögerungen bei der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen. „In other words, delays in the reform, different interpretations of EU requirements, and partial or even 'symbolic' changes of national policy-making structures might be the most likely outcomes of the current transformations" (Dimitrova und Steunenberg 2006, 189).

Für Akteure mit Präferenzen ist es zunächst wichtig, am Gesetzgebungsprozess beteiligt zu sein. Die Zahl der AkteurInnen kann dabei die Entscheidungsfindung negativ beeinflussen, denn auch die Diversität der Interessen steigt an. Politische Akteure werden in politischen Prozessen dann auch immer wieder als Veto-Player bezeichnet und gelten als entscheidende Faktoren für den Erfolg von Reformprozessen (Haverland und Romeijn 2005, Immergut 1998, Tsebelis und Yataganas 2002).

Unter den Bedingungen des Erweiterungsprozesses weisen die AkteurInnen in den Nationalstaaten allerdings dem Beitritt als außenpolitisches, aber auch als innenpolitisches Ziel die höchste Priorität zu. Dabei kommt dem Prozess aber auch zu Gute, dass das institutionelle Gefüge in den Bewerberstaaten noch nicht gefestigt ist und sich in seinem Kern an Vorlagen für die umfangreichen Reformnotwendigkeiten orientiert. „The Europeanization of polities in the new members may be hindered by the very weakness of the institutions and by the weak states, where institutions are in competition with a variety of networks, some of which may actively oppose European rules" (Dimitrova und Steunenberg 2006, 191). Doch führt der Erweiterungsprozess auch zur Erweiterung des Spielraumes für politische AkteurInnen, die sich auf der nationalen Ebene aufgrund der Konstruktion nationaler Politikprozesse nicht einbringen können.

3.4.2 „Shared understandings" und Suche nach Identität

Institutionen als Strukturen, die das Verhalten von AkteurInnen beeinflussen, sind für die Implementation von externen Rechtsansätzen und Politikmodellen von Bedeutung. Erwartungen, Normen und konstruierte wie erlebte Identitäten wirken auf das Handeln von AkteurInnen. Sie wirken als Rahmen für Handlungsträger.

Während in Rumänien vor allem die Regierungen mit Verordnungen (Dekreten) die Compliance schafft, unterliegen in Bulgarien quasi alle Anpassungen den parlamentarischen Vorgängen.

March und Olsen fangen diesen Umstand in ihrem Begriff der „logic of appropriateness“ auf (u. a. March und Olsen 1989).

Im Rahmen der europäischen Erweiterung müssen die Bewerberstaaten ihr Normgefüge an das der Europäischen Union anpassen. Die nationalen Eliten spielen bei der Konstruktion dieser Europäischen Identität eine entscheidende Rolle. Dies ist allerdings nicht nur bezogen auf abstrakte „europäische Werte“, sondern schließt Politikmodelle mit ein.[38]

Allerdings ist im Falle der Staaten des ehemaligen sowjetischen Einflussgebietes diese Übereinstimmung weder in den grundlegenden, noch in den speziellen Politikregulierungsmodellen zu erwarten. Die Heterogenität im Normengefüge wird die Anpassung des Inhalts der internationalen Rechtsgrundsätze und die Geschwindigkeit von Reformen beeinflussen. Wenn die politischen Eliten der Bewerberstaaten die Werte der Europäischen Union nicht teilen oder auch den Beitritt für nicht erstrebenswert halten, kann dies zu grundsätzlichen Problemen in den Anpassungsprozessen führen. Je größer die Differenzen in den Normen sind, desto stärker werden die Reformprozesse verzögert und inhaltlich mangelhaft oder unvollständig übertragen. „Here, again, the possibility of ‘symbolic’ or rather instrumental adaptations may easily arise out of the conflicting sets of values and the necessity to comply with some EU’s wishes” (Dimitrova und Steunenberg 2006, 190).

Zu diesen Differenzen zwischen nationalen Eliten und den Normen der Europäischen Union kann auch die nationale Dimension kommen, dass Eliten und Bevölkerung möglicherweise nicht die gleichen Werte oder Einstellungen teilen.

An dieser Stelle wird die nationale Dimension der Implementation mehr als deutlich, denn politische Eliten müssen sich in nationalen Wahlen dem Willen und der Meinung der Bevölkerung stellen. Eine Spannung zwischen Elitenmeinung und Bevölkerung muss nicht sofort zu Verzögerungen im Anpassungsprozess führen, kann aber zu Instabilitäten im politischen Gefüge führen. „The public may punish reformers: as we know most reformist governments in Central and Eastern Europe have not been elected for a second term” (Dimitrova und Steunenberg 2006, 190). Auch die von Eliten aufgrund der Beitrittsverpflichtungen neu

[38] Auf die Frage der Politikmodelle wird im Verlauf dieses Kapitels noch gesondert eingegangen. Falkner und andere legen in ihrer Analyse von 15 Mitgliedsstaaten der EU von Verwaltungstraditionen dar.

geschaffenen Institutionen unterliegen diesen Diskrepanzen, denn diese müssen sich vor dem gesellschaftlichen Normengefüge bewähren, denn die Anpassung ist mehr als nur die Einführung eines neuen Rechts.[39] „Sociological institutionalism could help us formulate hypotheses regarding the way in which the EU might serve as a model in setting new norms or understandings in the candidate countries, or might shape identity of those dealing with reforms in Central and Eastern Europe“ (Dimitrova und Steunenberg 2006, 191).

3.5 Europäisierung und nationale Implementationsleistung

Die am Politikprozess beteiligten europäischen und nationalstaatlichen Institutionen bilden die *institutionelle Struktur* für den Implementationsprozess von europäischem Recht. Im Fall der europäischen Erweiterung und der Implementation des im *Acquis Communautaire* enthaltenen Rechtskorpus der EU stehen vor allem die Regierungen und Parlamente der Bewerberstaaten im Fokus der Betrachtung. Diese formulieren die Zielsetzungen des jeweiligen Bewerberstaates und versuchen, die Vorgaben der Europäischen Kommission hinsichtlich der notwendigen Anpassungen einzuhalten.

Politische Faktoren bestimmen den Grad und die Qualität der Implementation von Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedsstaaten. Die Funktion und die Kompetenzen von Regierungen und Parlamenten sind in der Verfassung festgeschrieben. Aber auch informelle Regeln gestalten den Ablauf von Politikprozessen. Die auf diese Weise normierten Wechselwirkungen bilden den Rahmen, innerhalb dessen Akteure den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ausgestalten. Im Fall der Erweiterung der Europäischen Union können sich die Bewerberstaaten nicht dagegen wehren, nationales Recht an EU-Recht anzupassen.

Hinzu kommt, dass sie einen Rechtsbestand in nationales Recht einführen müssen, an dessen Formulierung sie nicht beteiligt waren und daher mit einem relativ neuen politischen Konzept konfrontiert werden. Darüber hinaus stehen die Bewerberstaaten im Gegensatz zu den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unter einem strengen Monitoring- und Evaluationsprozess, der Fortschritte und Verzögerungen aufzeichnet und im Zweifel zu Ermahnungen und letztendlich auch zur Ablehnung des Beitritts führen kann. Die Europäische Kommission ist

[39] Auf die Konstruktion und die Konstruktionsprinzipien von Recht wird an einer anderen Stelle eingegangen.

auf verschiedene Weisen indirekt am Prozess der Implementation beteiligt. Zum einen evaluiert sie die Anpassungsleistungen des Bewerbers, zum anderen stellt sie finanzielle Ressourcen für bestimmte Reformprozesse zur Verfügung und unterstützt die Bemühungen der Bewerberstaaten.

Daraus ergibt sich für diese Staaten, dass sie von vornherein bemüht sein müssen, die rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und dem Sinn und dem Kern der Europäischen Vorgaben durch nationale Regelungen zu entsprechen.

Trotz der internationalisierten Entstehung von EU-Recht muss ein Großteil der Implementationsaufgaben nationalstaatlich bewältigt werden, was bedeutet, dass nationale Lösungen gefunden werden müssen und dabei die „Spielregeln" der nationalen Regelungs- und Politiksysteme gelten. Daher konzentriert sich die aktuelle Europäisierungsforschung auf die individuellen nationalstaatlichen Bedingungen für die erfolgreiche, effiziente und korrekte Übernahme von EU-Recht in nationales Recht.

Grundsätzlich hat der Gesetzgeber in einem Bewerberstaat zwei Optionen. Zum einen die Strategie „copy out", was eine direkte Übernahme der europäischen Regelungen entsprechen würde und zum anderen das „bolt on", was eine Anpassung nationaler Rechtsbestände einschließt.

Die sich durch den Beitrittsprozess ergebenden Umsetzungsverpflichtungen verknüpfen die Bedingungen des Erweiterungsprozesses mit den nationalen rechtlichen Anpassungsnotwendigkeiten. Ziel der Anpassungsprozesse ist es, diese Differenz zu schließen und im Fall des Beitrittsprozess die nationalen Rechtsbestände an die europäischen Regelungen anzupassen. Die rechtliche Umsetzungsverpflichtung stellt die Bewerberstaaten vor die Aufgabe in einer bestimmten Zeit und unter ständiger Evaluation internationales bzw. europäisches Recht zu implementieren. Die erfolgreiche und effiziente Transposition ist dabei auch abhängig vom rechtlichen Status des umzusetzenden Rechtsmodells. Im Rahmen dieser Arbeit werden ausschließlich Richtlinien untersucht, was bedeutet, dass es sich nicht um sofort rechtsgültige Instrumente der Europäischen Union handelt (Verordnungen), sondern nationale Rechtskonstruktionen gefunden werden müssen, die denen der Richtlinien in Wesen und Sinn entsprechen.[40]

[40] Siehe hierzu auch Kapitel 7

3.6 Implementation unter den Bedingungen der Europäisierung „Ost“

Eine wichtige Erkenntnis aus den Forschungen über die Einwirkung der Europäisierung in den Mitgliedsstaaten ist, dass Druck von der Ebene der EU nicht zu Konvergenz von Politiken, Institutionen und Strukturen in den Staaten geführt hat und dass Implementation als eine Nationalisierung von europäischen Politikmodellen funktioniert. Doch ist es gerade der erzeugte Druck des Erweiterungs- und Anpassungsprozesses von der Seite der Europäischen Kommission, der ein zentrales Merkmal des Beitrittsprozesses ist und sich auf die nationale Implementation und Anpassung von europäischem Recht auswirkt. Zudem befanden sich die ehemals sozialistischen Bewerberstaaten noch in der Phase der Transformation, was die Konstruktion von neuen Institutionen und Rechtsinhalten weiter verkompliziert.

Im Beitrittsprozess finden die Verhandlungen der Europäischen Kommission mit den Vertretern der nationalen Regierungen statt. Die Verhandlungen selbst weisen keinen Verhandlungscharakter auf, sondern sind als Aufgabenverteilung zu sehen (Grabbe 2001a). Dadurch ergibt sich nicht nur ein politisches Gefälle im Umgang mit den Bewerberstaaten, sondern auch in den Staaten selbst wird die Exekutive der Legislative vorgezogen und mit viel Kompetenz ausgestattet. „In the first place, the enlargement process has an executive bias and involves a relatively small number of societal actors. Interactions are based on meetings of various Councils and committees in the framework of the candidates Association Agreements with the EU and later the negotiations teams and the Commission” (Dimitrova 2006, 7). Die Asymmetrie in den Verhandlungen führt dazu, dass die Bewerberstaaten die Deutungshoheit über ihre eigenen Reformprozesse verlieren, denn sie haben in einem abgesteckten Zeithorizont bestimmte Regeln zu übernehmen und institutionell zu verankern.

Die Übernahme des *Acquis Communautaire* ist eine Bedingung, die bislang alle Bewerberstaaten zu erfüllen hatten, allerdings gab es Bereiche, in denen lange Übergangsfristen ausgehandelt wurden. Bei der Europäisierung nach Mittel- und Osteuropa wurden die Verhandlungen im Wesentlichen genutzt, um die Zeithorizonte der Umsetzung zu bestimmen. Der Prozess weist in der Folge eine Finalität auf, die mangelhafte oder keine Umsetzung verzögert den Beitritt des Bewerbers. „The work, which the associated countries will have to do to adopt

and implement the same legislation, is far greater in that they are starting from a lower base of market economy legislation. In the associated countries each peace of legislation adopted does not mean a marginal change to existing legislation but usually a major policy choice" (Mayhew 1998a, 167). Die Unverhandelbarkeit der Inhalte führt zusammen mit den Transformationsprozessen in den Kandidatenländern zu anderen Resultaten, als dies zum Beispiel für die Erweiterungsrunde von 1995 beobachtet werden konnte.

Mit der Fokussierung verliert sich die Reformbewegung in technischen Details der Übereinstimmung mit dem *Acquis Communautaire* und das Potential der Reform, nationale Institutionen zu modernisieren geht verloren oder muss eben mit der bloßen Übernahme der durch die Europäische Union vermittelten Strukturen, Rechtskonstruktionen und Politikmodelle gleichgesetzt werden. Diese „Verwaltungsaufgabe" kann deshalb eine starke Wirkkraft entwickeln, weil sich darin ein weiteres Strukturmerkmal des Erweiterungsprozess, die Konditionalität, entfalten kann. Die Konditionalität geht weit über den eigentlichen *Acquis Communautaire* hinaus und wird ergänzt durch die so genannten Kopenhagener Kriterien, die insbesondere auf die besonderen Bedingungen der Transformationssituation in den Bewerberstaaten ausgerichtet sind. „The EU conditions have been partially designed to address transformation problems and weakness of candidates" (Dimitrova 2006, 9). Einer der Ausgangspunkte sind die sogenannten Kopenhagner Kriterien. Sie definieren bereits jenen Rahmen, der als politische Mindestanforderungen für Bewerberstaaten gesehen werden können: a) stabile freiheitlich-demokratische Strukturen, b) eine freie und funktionierende Marktwirtschaft, c) die Ressourcen sich aktiv in die Prozesse der Europäischen Gemeinschaft einzubringen, d) die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und funktionierende Strukturen im Bereich Justiz.

Gerade auf diese zusätzlichen Kriterien geht die Europäische Kommission in den Bewertungen und Fortschrittsberichten zum Stand der Reformbemühungen sehr intensiv ein und verschärft damit auch die Funktionsweise der Konditionalität. Durch die Konditionalität schränkt sich natürlich auch die Zahl der Beteiligten AkteurInnen ein. Neben dem auffälligen Machtgefälle, steht diese Konzentration auf die Regierungen der Bewerberstaaten aber auch im Widerspruch zur Regierungsstrategie der Kommission, die eine Verbreiterung der Beteiligungsbasis bei Verhandlungen anstrebt (Dimitrova 2006, 8, Eising 1999).

Durch die Engführung in der Beteiligung von nationalen AkteurInnen bei den offiziellen Prozessen der Verhandlungen wird auch die Zahl der Vetospieler begrenzt. Nationale Politikprozesse zeigen sich von den Bedingungen beeinflusst und nur selten wird gegen diese Übernahmeverfahren Politik gemacht, denn das übergeordnete Ziel ist und bleibt der Beitritt zur Europäischen Union.

3.7 Transformationsprozesse und Erweiterung

Die Verschränkung von Transformationsforschung und Europäisierungsforschung ist auf der theoretischen Ebene noch nicht weit vorangeschritten, denn bislang stand, wie oben bereits dargestellt, in erster Linie die Art und das Ausmaß der Beeinflussungseffekte auf nationalstaatliche Regulierungen im Fokus des Interesses. Dabei wird der Prozess der Annäherung, so wie er in den Beitrittskriterien festgehalten ist, als ein wichtiger Faktor der Reformbemühungen in den Staaten Osteuropas herangezogen. Das Beobachtungsfeld beschränkt sich also auf die Dimensionen Rechtsangleichung und Anpassungsleistung.

Die Transformationsforschung hingegen beschäftigt sich mit Fragen des Regimewandels und versucht, aus den individuellen Fallbeispielen jene Muster wirtschafts- und sozialpolitischer Reformen zu bestimmen, die eine Generalisierung zulassen.[41] Insofern kann Kutter und Trappmann zugestimmt werden, wenn sie festhalten, dass „eine Forschungsperspektive, die das analytische Rüstzeug beider Forschungszweige heranzieht, fehlt“ (Kutter und Trappmann 2008, 176).

Transformation beschreibt einen Prozess institutionellen und gesellschaftlichen Wandels, der chaotisch vonstatten geht und in einem unvollendeten Projekt mündet (Dittrich 2001, 11). In Osteuropa sind politische und wirtschaftliche Systemwechsel gleichzeitig gestartet und wurden von einer Neubelebung von demokratiehistorischen nationalstaatlichen Strukturen überlagert. Die Konsolidierung demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen und Institutionen unterliegt dabei eigenen Bedingungen und Verläufen (Beichelt 2001). Am Beginn eines solchen Prozesses ist nicht davon auszugehen, dass ein Zustand der Stabilität tatsächlich auch erreicht werden kann, denn diese Stabilität hängt in besonderem Maße gerade von jenen Bedingungen ab, die für ein

[41] In den gegenwärtigen Diskussionen finden sich dabei in erster Linie Fragen hinsichtlich eines neuen kapitalistischen Modells für Osteuropa, oder inwiefern sich die osteuropäischen Länder bestehenden Typologien zuordnen lassen.

funktionierendes Staatswesen beschrieben werden – legitimitätserzeugende Staatsperformanz, soziale Wohlfahrt und fortschreitende Institutionalisierung – sowie auch von zivilgesellschaftlichen und unternehmerischen Erfolgen der BürgerInnen.

Die Bewertung dieses Prozesses erfolgt also immer von der Position eines funktionierenden Staatswesens aus, und daher sind für Osteuropa, insbesondere in Hinblick auf die politischen Repräsentation und die politische Partizipation, Schwierigkeiten festzustellen. Zudem sind in diesen Ländern eine vertiefte Entwicklung der Patronage und eine zunehmen soziale Ungleichheit und Fragmentierung zu beobachten (Ekiert und Hanson 2003).

Ein Teil dieser Entwicklungen ist durch Nachwirkungen der alten Systeme zu erklären, die gemeinhin als „legacies“ beschrieben werden (Crawford und Lijphart 1997). Solche Hinterlassenschaften führen in der Folge eines Systemwandels zu verzögerten Anpassungsprozessen, wobei ihnen auch ein stabilisierender Effekt (zum Beispiel in sozialpolitischen Regulierungen und Leistungen Benefits) zugewiesen werden kann. Die hier beschriebenen Transformationsprozesse in Osteuropa sind dabei unter dem Einfluss sich verändernder globaler Prozesse erfolgt: dem Aufbrechen der politischen, wirtschaftlichen und wehrpolitischen Bündnisse.

Europäisierung ist einer jener Prozesse, der im Rahmen der europäischen Integration der Staaten Osteuropas die Regeln, Diskurse und Praktiken der Europäischen Union, aber auch der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union transferiert, die wiederum in den Kontext nationaler Systeme implementiert werden (Radaelli 2003).

Mit dem Blick der Transformationsforschung kann gesagt werden, dass der Institutionentransfer im Rahmen der Erweiterung der Europäischen Union als erfolgreich gewertet werden kann, „weil er unter dem dominanten Wertmuster der ’Europäisierung’ ablief, das zweierlei leistete: einerseits einen Bruch mit der politischen Kultur des ‚Ancien Regime’ herbeizuführen, anderseits eine Brücke zwischen den modernisierenden Elementen des Sozialismus und den westeuropäischen Varianten des Kapitalismus zu schlagen“ (Müller 2008, 122). Für die spezifische Situation in Osteuropa lassen sich simplifizierende Herangehensweisen insofern nicht halten, als sich die Frage stellt, inwiefern es zu

einer wirklich tiefgreifenden Transformation aller Teile der Gesellschaft gekommen ist, oder ob sich nur deren Erscheinungsbild verändert hat.

Neoinstitutionalistische Ansätze gehen davon aus, dass erfolgreiches Handeln an institutionalisierte und stabilisierte Erwartungen über das Verhalten anderer AkteurInnen gebunden ist. Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass die Effizienz von formellen Institutionen wesentlich von den informellen Aspekten kulturell geprägter Weltbilder, Normen und Konventionen abhängen. Werden die Bedingungen eines erfolgreichen Transformationsprozesses auf Osteuropa übertragen, so wird schnell sichtbar, dass zwar institutionelle Wandlungsprozesse stattgefunden haben, gleichzeitig aber die informellen Wandlungsprozesse als unzureichend beschrieben werden müssen: „Der Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft hat zwar die formalen Institutionen des Regimes beseitigt, nicht aber die Alltagsroutinen außer Kraft gesetzt. Jede reformpolitische Variante stand zwar vor dem Problem, zwar die neuen Regeln des Spiels festzulegen, nicht aber die Folgebereitschaft der Bevölkerung und die Kooperation informeller Machtgruppen garantieren zu können“ (Müller 2008, 127). Damit eröffnet der neoinstitutionalistische Zugang drei wesentliche Erkenntnisstränge: dass sich nämlich gesellschaftliche Veränderungen nur begrenzt steuern lassen, dass idente Regeln nicht unmittelbar auch zu gleichen Ergebnissen in sich unterscheidenden Kontexten führen, und dass gesellschaftlicher Wandel immer im Rahmen kultureller Traditionen stattfindet. Allerdings, und so ist es insbesondere auch für den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit wichtig, unterschätzen neoinstitutionalistische Ansätze die Tragweite des Kulturkonzepts und damit auch die Bedeutung der Generalisierung von Werten, die letztendlich für Legitimität und Wirksamkeit von Transformationsprozessen wichtig sind.

Die Erweiterung der Europäischen Union nach Osteuropa kann, wenn mikro- und mesospezifische Perspektiven eingenommen werden, nicht allein als Markterweiterung, Institutionentransfer oder regionale Integrationsbewegung betrachtet werden. Der Transfer von Institutionen hängt von drei Konstellationen ab: der Aufnahmebereitschaft der Empfängerländer, der Elitenstruktur und einem Modus der Übertragung von Institutionen. Gerade für die Staaten in Osteuropa konnte der Transformationsprozess nur durch eine Abkehr von der Sowjetunion und eine Quasi-Neugründung durch verfassungsgebende Versammlungen die

Ausgangsbedingungen schaffen, die für einen Implementationsprozess externer Politikmodelle notwendig erscheinen. So war es diesen Staaten, im Vergleich zu Russland möglich, eine gewisse Offenheit gegenüber dem Institutionentransfer zu generieren, die, so Kligman und Szelenyi, im wesentlichen durch die Steuerungshoheit ausländischer Eliten möglich wurde, sodass sich alte Eliten nicht vollständig in den neuen Institutionen festsetzen konnten (Kligman und Szelenyi 2002).[42] Allerdings war dieser Prozess von Anfang an auch durch das mehr oder minder dominante Ziel eines EU-Beitritts und den dafür notwendigen Reformschritten bestimmt, also durch Makrostrukturen, die Meso- und Mikrostrukturen mitziehen sollten.

Die Tendenz zur Offenheit gegenüber westeuropäischen und EU-Regulierungsansätzen kann nur anhand des Modus des Institutionentransfers erklärt werden. Das generelle Ziel eines Beitritts und die Rückkehr nach Europa kann als kultureller Subtext gedeutet werden, der den Prozess zumindest immer auch begleitet hat. Die Europäisierung ermöglichte den Staaten, auf einen Korpus von Regulierungen zurückzugreifen, der ihnen einen europäischen und darüber hinaus unterschiedlichen Lösungsansatz für ein spezifisches Regulierungsproblem zur Verfügung stellte. Auch wenn die Art und Weise der Gesetzgebungsprozesse – siehe Kapitel 6, Gesetzgebungsprozesse in Rumänien und Bulgarien – demokratiepolitisch kritisch zu hinterfragen ist, so kann doch auch gesagt werden, dass auf diesem Weg eine schnelle und unkomplizierte Entwurfs- und Gesetzesarbeit möglich wurde. Darüber hinaus sind europäische Regulierungen in der Regel so offen formuliert, dass die nationalstaatliche Regulierung genügend Freiräume für eine nationale Regulierung finden konnte, um so den spezifischen Traditionen des jeweiligen Landes gerecht werden zu können.

Auf einer generalisierbaren politisch-kulturellen Ebene finden sich Übereinstimmungen zwischen den Beitrittsanwärtern und der Europäischen Union in ihrer Orientierung auf sozialpolitische Ansätze und Regulierungsgrundsätze. Auch wenn es nur eine lose Idee eines europäischen Sozialmodells in den rechtlichen Grundlagen der EU gibt, so sind solche Regulierungsansätze zunächst ähnlich zu einer staats-sozialistischen Herangehensweise von Gerechtigkeit und

[42] Kligman und Szelenyi beziehen sich dabei in erster Linie auf die Triebkraft wirtschaftlicher Liberalisierungsansätze und Direktinvestituionen, die ausländischen Eliten einen gewissen Einfluss ermöglichten.

Solidarität. Der Regulierungsrahmen hat, zumindest zu einem nicht unwesentlichen Teil, auch dafür gesorgt, dass in Transformationsprozessen eher vernachlässigte sozialpolitische- und minderheitenbezogene Regulierungen Eingang in die Neukonstitution der Staaten geführt haben.

Insofern scheinen jene Einschätzungen, welche die Transformationsprozesse mit dem Beitritt als abgeschlossen betrachten, nur konsequent zu sein. Diese Sichtweise drängt sich insbesondere dann auf, wenn dem Beitrittsprozess unterstellt wird, dass ein Institutionentransfer hin zu rechtstaatlichen und demokratischen Ordnungen stattgefunden hat, und durch den Beitritt ein Gütesiegel erhalten hat. Denn nicht zuletzt die Kopenhagener Beschlüsse erhoben die Institutionalisierungen der rechtlichen und demokratischen Aspekte zu Grundvoraussetzungen des Prozesses insgesamt, und durch die starre Konditionalität der Regelübernahme auf der anderen Seite also die Konsolidierung durch EU-Konditionalität (Schimmelfennig und Sedelmeier 2005).

Da Europäisierung als Erklärungsansatz auch für die Effekte der europäischen Politik in Bezug auf die Mitgliedsstaaten herangezogen wird, muss an dieser Stelle eine Unterscheidung für die Europäisierung außerhalb der EU-Mitgliedsstaaten vorgenommen werden. Grabbe hält fest, dass sich die Europäisierungstrends in drei wesentlichen Ausgangsbedingungen unterscheiden: a) Die Bewerberstaaten in Mittel- und Osteuropa hatten in ihrem Europäisierungsprozess keine Chance, sich Regelungen der EU zu entziehen, da sie im Rahmen des Prinzips der Konditionalität dazu verpflichtet waren, den *Acquis Communautaire* vollständig in ihre Rechtsordnungen zu übernehmen. Das Fehlen von „opt-outs“ ist zweitens b) auch dadurch gekennzeichnet, dass die Bewerberstaaten in diesem Prozess auch die Möglichkeit verwehrt war, selbst in die Politikgestaltung einzugreifen (downloading ohne uploading), wenngleich sie nicht nur bestehende Rechtsregelungen, sondern auch in der Entwicklung befindlichen in ihre eigenen Systeme übernehmen mussten.

Die Anpassung der Gesetzgebung und die Schaffung der entsprechenden Verwaltungskapazitäten sind also die beiden zentralen Aufgabenbereiche der Bewerberstaaten, während sie gleichzeitig auch die Etablierung rechstaatlich-demokratischer Ordnungen und eine funktionierende Marktwirtschaft nachweisen mussten.

Die Staaten wurden dabei hinsichtlich ihrer Forschritte durch ein Konditionalitätsregime permanent überwacht und öffentlich beobachtet. Es findet sich also ein starkes Machtgefälle zwischen den Bewerberstaaten und der EU. Auf der anderen Seite ist die Europäisierung dieser Staaten aber auch gekennzeichnet durch die auf die Beitrittsstaaten abgestimmte Hilfe, Vorgaben und Verfahren, die eine zielgerichtete Politikentwicklung in die Richtung der europäischen Vorlagen ermöglichten. Diese Annäherungen waren auf einer Mikroebene für die Bevölkerung gleichzeitig eine symbolische Verankerung in einer Zukunftserwartung auf ein besseres Leben und mit der Erwartung verbunden, dass im Transformationsprozess auftretende Defekte im politischen und wirtschaftlichen Bereich durch diesen Prozess behoben werden.

3.7.1 Bedingungen des EU-Einflusses

Die Wirkungsweise externer Faktoren auf die Bewerberstaaten Mittel- und Osteuropas lässt sich durch Rückgriffe auf die Transformationsforschung und die Theorien der Internationalen Beziehungen bestimmen. In der Transformationsforschung wird für die Wirkung externer Faktoren eine Binnenperspektive gewählt, denn für die Befürwortung der Normen und Diskurse externer AkteurInnen sind sogenannte SchlüsselakteurInnen in den Staaten selbst notwendig (Crawford und Lijphart 1995, 195). Ob und wie stark sich in einem Land die pro-europäischen Diskurse durchsetzen, hängt, so Vachudova (Vachudova 2001) in erster Linie von der AkteurInnenkonstellation in den Staaten selbst ab. Insofern wird Transformation hier als externer Faktor gefasst, was bedeutet, dass die Regeln und Diskurse einer internationalen Organisation oder Entität je nach Angemessenheit und strategischem Nutzen für die AkteurInnen umgesetzt werden. Eine solche Vorgehensweise ist dabei in erster Linie an die Lösungseffizienz des Regelwerkes geknüpft, und kann als „lesson drawing“ bezeichnet werden (Rose 1991, Schimmelpfennig und Sedelmeier 2005). Eine wichtige Dimension, die von den Ansätzen der Transformationsforschung eher vernachlässigt wird, sind die Bedingungen, wie solche Übernahmeprozesse organisiert und strukturiert sind. Gerade im Rahmen von Beitrittsbemühungen setzen die Organisationen unterschiedlich komplexe Prozesse der Regelübernahme voraus, welche die Freiheiten und Gestaltungsmöglichkeiten der AkteurInnen in den Bewerberstaaten einschränken können.

Diese Konditionalität ist insbesondere dann schlagend, wenn eine internationale Organisation Einfluss auf die Institutionenbildung nimmt und so im Rahmen der Bestimmung von Compliance die Beziehungen und Hilfen an spezifische Voraussetzungen knüpft (Fierro 2003). Die Europäische Union erweist sich, so zeigen unterschiedliche Studien, als relativ schwach und nachlässig bei der Durchsetzung bestimmter europäischer Regulierungen (siehe exemplarisch Falkner u.a. 2005b). Dahingehend sind Bewerberstaaten, aber auch Staaten, die von der Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union betroffen sind, in einem Machtgefälle verfangen, das durch strikte Bedingungen strukturiert ist. Die Europäische Union verfügt aber, im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen, über unterschiedliche Instrumente, um die Bewerbesstaaten bei ihren Reformprozessen zu unterstützen. So werden seitens der Europäischen Union die Bedingungen der Konditionalität durch ein umfassendes System an Finanzhilfen, Evaluationsinstrumenten und die Perspektive auf einen Beitritt unterstützt, wenngleich diese Hilfen bei unzureichenden Fortschritten auch zurückbehalten werden (Schimmelpfennig und Sedelmeier 2004, 663 ff).

Die akteursspezifischen Erklärungen der Transformationsforschung werden also durch eine strukturelle Perspektive ergänzt und weiterentwickelt. Dabei wird insbesondere jener Grad problematisiert, der dazu beiträgt, Bewerberstaaten zu sozialisieren: „Instrumente, die auf das Kosten-Nutzen-Kalkül von Akteuren im Partnerland setzen (Konditionalität, Kontrolle), führen dann zu einem Transfer der Normen der internationalen Organisation in die Rechtsordnung des Partnerlands, wenn diese ‚externen Anreize' für die nationalstaatlichen Akteure eindeutig und die Negativ- oder Positivsanktionen glaubwürdig sind" (Kutter und Trappmann 2008, 180 ff). Informelle Lernprozesse werden durch die Bedingungen der Konditionalität und der damit verbundenen Kontrolle eingeschränkt und führen lediglich zu einer Erklärung über die Natur der regulativen Struktur in den Bewerberstaaten, nicht jedoch zu einer generellen Erklärung, warum ein Sachverhalt in einer gewissen Form in das nationale System übertragen wurde.

Der Prozess der Übernahme von Regeln, Diskursen und Praktiken aus der internationalen Arena in die nationale Regulierungswelt verursacht dementsprechend einen Innenaspekt der Transformation. Die Handlungsfähigkeit nationaler AkteurInnen wird zwar durch den Gesamtprozess eingeschränkt, sie können sich aber in einem System neuer Gelegenheitsstrukturen bewegen und ihre

Interessen und Positionen bei der Erfüllung von Bedingungen einbringen. Gerade im Bereich der europäischen Gesetzgebung, die, wie oben beschrieben, immer auch nationale Regulierungsoptionen offen lässt, stellt sich also letztendlich die Frage, ob eine Regel in ein vorliegendes System passt – Logik der Angemessenheit – oder ob eine reine Kosten-Nutzen-Abwägung für die Übernahme spricht – Logik der Konsequenz. Diese inneren Faktoren hängen also von den Wahrnehmungen der innenpolitischen AkteurInnen ab, die sich entweder als BefürworterInnen der europäischen Regelung (Norm Entrepreneurs) oder als GegnerInnen einer Regelung (OpportunistInnen) positionieren, um daraus innenpolitisches Kapital zu schlagen. Risse und Börzel sprechen in diesem Zusammenhang davon, dass diese Übernahmeprozesse vom politisch-institutionellen Kapital, von Veto-Gruppen sowie den kulturellen Ankern in einem Land abhängen (Börzel und Risse 2003, 63 ff).

Die Übernahme von Regeln der Europäischen Union wird dann notwendig, wenn zwischen der nationalen und europäischen Struktur der Regulierung ein Misfit besteht, die Regeln auf der nationalen Ebene also eine Anpassung nach oben notwendig erscheinen lassen.[43] Dieser Misfit kann Handeln auf zwei unterschiedliche Weisen beeinflussen, a) durch „lesson drawing“ erscheinen die regulativen Vorlagen als adäquat für die nationale Regulierung oder werden b) durch Norm-Entrepreneurs als Alternative zu einer bereits vorliegenden Regulierung eingebracht. Im Rahmen des Beitrittsprozess ist für den überwiegenden Anteil der zu übernehmenden Regeln Konditionalität wirksam, was eine Übernahmeverpflichtung darstellt. Diese wird durch die Aspekte von Glaubwürdigkeit und Legitimität tendenziell beeinflusst. Allerdings hängt die tatsächliche Ausgestaltung der nationalstaatlichen Regulierung von spezifischen Akteurskonstellationen und Präferenzstrukturen in den Staaten ab, die den Rahmen des regulativen Bestands ausnutzen können und genügend Kapazitäten vorhanden sind. „Konsolidierende Effekte des Beitrittsprozesses sind entsprechend dann zu erwarten, wenn EU-Regeln oder EU-Vorgaben eine Lücke im Institutionendesign von Transformationsländern schließen, wenn sie effektiver Konditionalität unterliegen, wenn sie nicht durch gegenläufige Prioritätensetzung in der Erweiterungspolitik unterlaufen werden, etwas durch eine Statussicherung

[43] Von der Europäischen Ebene wird dabei nicht erwartet, dass eine Regulierung auch nach unten erfolgt.

für die Altmitglieder auf Kosten der Entwicklungschancen der Beitrittsländer, und wenn auf nationaler / subnationaler Ebene ausreichend Anreize, Argumente und Kapazitäten für die Umsetzung zu mobilisieren sind (Kutter und Trappmann 2008, 182). Die Transformationsprozesse und die Option auf den Beitritt zur Europäischen Union stehen in einem Verhältnis, das, abhängig von der jeweiligen Gewichtung, unterschiedliche Überlagerungen und Verknüpfungen aufweist. Dabei kommt aus theoretischer Perspektive, sowohl die Verhaftetheit der Staaten in ihren jeweiligen Strukturen und Regulierungstraditionen, aber auch die extern formulierten Anforderungssituationen zum Tragen. Die Europäische Union wirkt also unterschiedlich auf die Staaten ein und entwickelt dabei Wirkkräfte, die nicht immer die gewünschten Effekte erzielen – nämlich inhaltliche Regulierung, Verkürzung von Politikprozessen, Demokratisierungs- und Wohlstandserwartungen der Bevölkerung.

4 Was ist staatssozialistische Legalität?

Das vorherrschende Modell von Legalität in den sozialistischen Staaten war dem sowjetischen Rechtssystem entlehnt. Eines der entscheidenden Elemente der staatszentrierten Rechtsform war eine instrumentelle und materielle Rechtsauffassung, die dazu diente, dem Fortschritt der politischen Ordnung zu dienen. Dieser Fortschritt orientierte sich dabei an den Leitprinzipien des Sozialismus und dem Aufbau von Partei und Staat. Damit ist dieses Rechtsprinzip im völligen Gegensatz zum nicht-instrumentellen und formalen Recht zu sehen, das den Schutz individueller und subjektiver Bürger- und Menschenrechte, sowie sozialer und politischer Rechte vor potentiellen Einschränkungen durch den Staat in den Mittelpunkt stellt. Aus sozialistischer Sicht ist diese Schutzfunktion nicht von unmittelbarem Interesse, da dies ein ineffizienter und unnötiger Widerspruch zum aktiven Regierungshandeln wäre.

Die Einheit der sozialistischen Gesellschaft galt als ein unverzichtbares politisches Gut. Es wurde davon ausgegangen, dass keine inneren Widersprüche und Interessenskonflikte existieren und somit eine konstitutionelle Gewaltenteilung nicht notwendig ist, sondern lediglich eine funktionelle Aufteilung nach exekutiv-administrativer, legislativer und gerichtlicher Kontrolle gebraucht wird.

Recht und Staat wurden in dieser Denkweise als eine Einheit wahrgenommen. Der Staat ist der Fürsorger und Recht erfüllt lediglich eine pädagogische und pragmatische Funktion. Individuelle Interessen und Konflikte stehen dem Wohl der Allgemeinheit und des Staates entgegen. Letztere Kriterien sind für die Rechtsprechung besonders wichtig. Offizielles Recht und Justiz waren aufgrund der ideologischen Standpunkte den Partei- und Staatsorganen streng untergeordnet und in ihren Funktionen durch dieselben bestimmt. Gerichtliche Unabhängigkeit und Rechtsautonomie, die ein wesentliches Charakteristikum des liberalen Rechtsstaates darstellen, waren kein Wesenszug der staatssozialistischen Systeme.

Die Konstruktion des Rechts als Durchsetzungsmittel der dominanten Rolle von Partei und Regierungsgremien führt zu Normenkontrolle durch Verwaltungs- und Verfassungsgerichte, lässt andere zentrale Elemente eines liberalen Rechtsstaates jedoch als überflüssig erscheinen.

Dieses „sowjetische Rechtsmodell staatssozialistischer Legitimität“ (Heydebrand 2002b, 17) war Modell für alle ost- und mitteleuropäischen Satellitenstaaten. Recht unterlag den außerrechtlichen Prinzipien Ideologie und Partei und wurde je nach den politischen Zielen flexibel interpretiert und an spezifische Situationen angepasst. „Sozialistisches Recht und dessen Implementierung waren im Prinzip anti-formalistisch und standen den Anforderungen einer materialen Gerechtigkeit, wie sie durch die herrschende Partei definiert wird, offen gegenüber“ (Heydebrand 2002b, 18). Schriftliches Recht war insofern einer gewissen Willkür ausgesetzt, als RichterInnen nicht an enge Auslegung und Anwendung kodifizierten Rechts gebunden waren. Die Aufnahme allgemeiner Bestimmungen ermöglichte RichterInnen einen hohen Ermessensspielraum und ein hohes Maß an Flexibilität.

Durch die Vorherrschaft des durch die Partei bestimmten „öffentlichen Interesses“ gegenüber individuellen Rechten waren in der sozialistischen Rechtssprechung materiale Elemente dominant. „Im Allgemeinen wurden individuelle politische und rechtliche Kompetenzen aber stillschweigend an die Partei und den Staat abgetreten, die dafür die Verantwortlichkeit in Anspruch nehmen, im Namen der ganzen Gesellschaft zu handeln. Die Rechtfertigung eines solchen Zustandes ist Ausdruck des charismatischen Charakters revolutionären Rechts und der Untrennbarkeit von Staat und Gesellschaft im Staatssozialismus“ (Heydebrand 2002b, 19).

Hinzu kommt, dass das Strafrecht die sozialistische Legitimität stärken sollte, um die Bürger im Sinne des Respekts für die Regeln des sozialistischen Gemeinschaftswesens zu sensibilisieren. Zivilrecht hatte demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

Während des Annäherungsprozesses zur Europäischen Union war es nötig, diese Rechtsgrundsätze durch eine Umorientierung auf formelles Recht und rechtliche Rationalisierung zu ersetzen.

Wenn das Rechtssystem grundlegend vom ideologisch orientierten Staatswesen durchdrungen ist, kann die Transformation des Rechtswesens nur durch den Wandel der politischen Strukturen erreicht werden. „Im Staatssozialismus war die Einordnung des Rechts in die exekutive Staatsgewalt Teil der ‚formellen’ sozialistischen Legalität, da der Staat als höchster Ausdruck des politischen

Willens der Partei, und letzen Endes des Volkes, verstanden wurde. Diese Fiktion erlaubte es, von Recht, Legalität und einem sozialistischen Rechtsstaat zu sprechen, obwohl dieser weit von westlichen Vorstellungen von ‚Rechtstaatlichkeit' entfernt war und keinerlei rechtlichen Schutz vor Parteientscheidungen und Regierungsdekreten bot" (Heydebrand 2002b, 22).

Mit dem Zusammenbruch der Staats- und Parteimacht wurde auch dem Rechtssystem die Grundlage entzogen, wobei davon nicht die institutionelle Struktur, sondern lediglich die argumentative Basis betroffen war. Dennoch setzte sofort nach der „Wende" ein Homogenisierungsprozess ein. Westliche Rechtsmodelle mussten eingeführt werden, um die grundlegenden Bürgerrechte zu gewährleisten. So fand bereits seit den beginnenden 1990er Jahren ein umfangreicher Rechtstransfer von West nach Ost statt: In Verfassungsbestimmungen und Gesetzestexten wurden allgemeine Menschen- und Bürgerrechte übernommen. Es kam ein Spannungsverhältnis von Rechtskultur und Rechtsbewusstsein auf. Staatssozialistische Legalität konzentrierte sich mehr auf öffentliches Recht und öffentliche Ordnung, denn auf Privatrecht und individuelle Rechte, fokussierte daher eher auf Dekrete und administrative Bestimmungen als auf Verfassungsmäßigkeit, und orientierte sich mehr an instrumentellem Rechtsgebrauch zum Zwecke sozialer Organisation, als auf den formellen Schutz materieller und formeller Rechte gegen Verstöße seitens der Regierung. Dadurch etablierte sich ein anti-legalistisches Erbe (Skapska zitiert nach Heydebrand 2002b, 28).

Diese „legalistische Sozialisation" führt nicht nur auf der Ausübungsseite zu Anpassungsdefiziten an westliche Rechtsmodelle, sondern erklärt zu einem Teil auch das immer wieder in Umfragen auftauchende Misstrauen der Bevölkerung gegenüber Rechts- und Regierungsinstitutionen.

Rechtlicher Wandel und die Phase der Transformation führen weiters zu einer Verschärfung der Spannung von niedergeschriebenem Recht und der tatsächlichen Rechtsprechung, Anwendung und Normendurchsetzung sowie der Implementierung neuer und vormals gegensätzlicher Rechtssetzungen. Die Besonderheiten der Implementierung internationalen Rechts in nationale Rechtssysteme werden im nachfolgenden Abschnitt erörtert. Dabei werden auch jene Problemlagen in Rechtssystemen betrachtet, welche die Anpassung des

nationalen Rechts an europäisches Recht ebenfalls beeinflussen können. Eine Transformation des Rechts und legislative Veränderungen führen nicht zwangsläufig zu einer Transformation von Justizsystem und juristischer Methodologie (vgl. Preuß 2002). Die konkreten Veränderungen in der Verwaltung und bei administrativen Methoden auf allen Gesellschaftsebenen sind für den tatsächlichen Wandel entscheidend.

4.1 Die Übertragbarkeit von Recht

Die gesamte Debatte im Rahmen der Erweiterung ist von der Frage geleitet, wie und wann die Bewerberstaaten das nationale Recht und bestimmte Politiken an die Vorgaben des *Acquis Communautaire* anpassen und implementieren. Wohingegen die Bewertung der Rechtanpassung durchaus sehr häufig problematisiert wird, werden die Implementation des Rechts, die nicht existierende Durchsetzung von Recht sowie die Vergleichbarkeit von westeuropäischer und osteuropäischer Rechtskultur nur selten diskutiert.

Ausgangspunkt der Betrachtungen bei der Übernahme von internationalem Recht durch eine Gruppe oder einzelne Staaten ist die sogenannte Konvergenzthese, welche im Rahmen der vertiefenden Integration der Mitgliedsstaaten unter dem Phänomen der Europäisierung gefasst werden kann. Diese besagt, dass sich die Staaten in ihren sozio-ökonomischen, rechtlichen und institutionellen Strukturen einander, aber zumindest den Vorgaben der Europäischen Union entsprechend, angleichen. Zweckgerechte Rechtsumsetzung und Rechtsanwendung sind bedingt durch das Zusammenwirken von a) *Rechtssetzung* durch das Parlament, b) der *Rechtsdurchsetzung* durch staatliche Institutionen und c) *Rechtskontrolle* durch unabhängige Institutionen und Verfahren des Rechtsstaates, d) sowie für die Effektivität des Rechts unerlässliche *Akzeptanz des Rechts* durch die Zivilgesellschaft, wie es auch in den ersten theoretischen Ansätzen des Kapitels 3 ausgeführt wurde. Das Zusammenwirken dieser vier Elemente bestimmt den Grad der Implementation externer Politikmodelle. Im Rahmen dieser Anpassung an internationale Modelle ist nicht allein die Rechtssetzung bedeutsam, sondern auch der Aufbau von Institutionen für die Anwendung und Durchsetzung von Recht. Doch führt die Konstruktion des Erweiterungsprozesses als solche dazu, dass die Übernahme auf den Zentralstaat und auf die Regierung konzentriert ist. Dadurch werden Probleme erzeugt, denn die Rechtsüberzeugung, die neben der

Sozialisation auf einem politischen Diskurs beruht, wird vernachlässigt. Die fehlende Rechtsüberzeugung ist dabei nicht allein ein gesellschaftliches Problem, sondern betrifft ebenso AkteurInnen im politischen Prozess, wie Institutionen, Verwaltungen aber auch Parteien und SozialpartnerInnen.

Der Einbezug von Rechtsanpassungen unter das Prinzip der Konvergenz ist aber nur zum Teil korrekt, denn die Umsetzung von Recht ist ein wesentlich komplexerer Vorgang als lediglich eine Übernahme bestimmter Rechtsregeln. Bei der Übernahme wird in erster Linie versucht, eine funktionale Äquivalenz zu erreichen. Während nationales Recht und die Rechtssysteme in verschiedenen historischen Wurzeln ihre Ursprünge haben, weisen sie dennoch vergleichbare strukturelle Probleme bei der Übernahme internationaler Rechtskonstrukte auf. Es kann allerdings passieren, dass sie trotz ihrer Unterschiedlichkeit zu ähnlichen rechtlichen Lösungsansätzen finden, was wiederum die Konvergenzthese bestätigen würde.

Aber funktionale Äquivalente können auch zu sehr unterschiedlichen rechtlichen Lösungen führen. Es kann also auch, und so wird es beobachtet, zu mehr Divergenz führen, auch im Rahmen der Europäisierung. Der folgende Abschnitt versucht, den Transfer von Recht anhand der rechtsphilosophischen Überlegungen nachzuvollziehen und auf den Erweiterungsprozess anzuwenden. Ziel dieser Operation ist es, mögliche Schwächen in der Konstruktion aufzudecken, die sich vielleicht auch in den Fallstudien für Bulgarien und Rumänien finden lassen. Dem unterliegt die Überlegung, dass der im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit angelegte Rechtstransfer selbst dazu führt, dass trotz einheitlicher Rechtsnormen in der Union, die Rechtskultur der Mitgliedsstaaten die Wirksamkeit dieser Rechtsnormen nachhaltig einschränkt. Gerade in den neuen Mitgliedsstaaten des ehemals sozialistischen Europas kann das Transfermodell zu Schwierigkeiten, insbesondere in der Implementation von Recht führen, die nach dem Beitritt nur noch schwer zu beheben sein werden.

Der Transfer und die Implementation von internationalem Recht in nationales Recht hat nicht nur eine politische Dimension, sondern kann auch aus den Perspektiven der vergleichenden Rechtswissenschaft problematisiert werden.

Ein zentraler Topos der Europäisierungsliteratur ist die Konditionalität für die Wirkung der Europäisierung. Nach der in der Literatur eingenommenen

Perspektive, sind es der externe Druck und die externen Anreize, die als zentrale Europäisierungsmechanismen agieren. Daher ist es auf der einen Seite die Dichte der Regulierung, auf der anderen Seite ein zeitlicher Effekt der Vor- und Nachkonkretisierung der Beitrittsperspektive (vgl. Bönker 2008, 207). Des weiteren lässt sich aus der Literatur eine gewisse Oberflächlichkeit der Regulierungsübernahme herauslesen (Börzel 2006). Diese Oberflächlichkeit wird insbesondere in der fehlenden Unterfütterung von Regelungen gesehen, denen dadurch die Ressourcen zur Regeldurchsetzung fehlen und oder die Überzeugungen und Kenntnisse zum hintergründigen Prinzip der Regeln nicht gegeben sind, also wenn eine sogenannte „shallow europeanization" eintritt (Bönker 2008, 208).

Im Übergangsprozess bzw. Wandlungsprozess der rechtlichen Grundlagen einer Gesellschaft, so wie es sich in den Staaten Mittel- und Osteuropas durch den Übergang von einem sozialistischen zu einem westlich geprägten demokratisch-rechtstaatlichen System vollzieht, werden unterschiedliche Dimensionen des Wandels sichtbar: a) die Neuorganisation des gesellschaftlichen Lebens und des Interessenaustausches aufgrund vorkommunistischer Erbschaften, b) die Integrations-, Lenkungs-, und Steuerprobleme eines neuartigen, privatwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystems, und c) die Neustrukturierung der ökonomischen und politischen Regime (Preuß 2002, 37). Diese Probleme tauchen an dieser Stelle sowohl als Ursache, Prozess und Wirkung auf und stellen dadurch jene besondere Herausforderung dar, die den Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa so komplex erscheinen lässt. Diese Komplexität kommt auch dadurch zustande, dass der Rechtsstaat zugleich auch der Garant für die Übergangsprozesse sein soll, denn es soll „ein rechtstaatliches System das *Ziel* des Übergangs sei[n], sondern in dem praktisch und theoretisch gleicherweise aufregenden Sinne, dass die *Methode* und das *Verfahren* des Übergangs zur konstitutionellen Demokratie und rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichtet sein solle" (Preuß 2002, 39). Für den Verfassungsjuristen stellt sich allerdings die Frage, ob ein solcher Übergang überhaupt rechtlich zu organisieren ist (Heydebrand 2002a, Höland 2002, Preuß 2002).[44]

[44] Um an dieser Stelle die Gedankenführung von Preuß aufzunehmen, ergeben sich sowohl theoretische Probleme, als auch praktische Probleme. Theoretisch stellt sich das Problem, dass sich dann der Rechtsstaat sowohl aus sich selbst heraus konstituieren und perpetuieren muss in

Es ist demnach wenig verwunderlich, dass insbesondere der Etablierung des Rechtsstaats und demokratischer Strukturen in den Vereinbarungen der Assoziierungs- und Europa-Abkommens-Verträge besonders viel Raum seitens der Europäischen Union eingeräumt wurde. Dennoch hält Höland fest, dass dem Erweiterungsprozess aus rechtssoziologischer Sicht ein gewisses Manko, wenn nicht so gar eine fehlerhafte Struktur zu unterstellen ist (Höland 2002, 79). Er sieht in der kontrollierten Ausrichtung der Rechtsentwicklung durch die Vorgaben im Rahmen des Erweiterungsprozess eine zu starke Fokussierung auf die Schaffung und Etablierung von staatlichen Institutionen, der Gerichtsbarkeit und der öffentlichen Verwaltung, und erkennt darin ein zu sehr staaten-zentriertes Modell, dass wesentliche Aspekte moderner Rechtsanwendung verletzt (Höland 2002, 79).

Rechtsumsetzung setzt sich aus vier Handlungsfeldern zusammen, die miteinander wirken und sich gegenseitig bedingen: Rechtssetzung, Rechtsdurchsetzung, Rechtskontrolle und Akzeptanz von Recht. Erst wenn alle vier Prinzipien gleichermaßen berücksichtigt und zugelassen werden, kann die Implementation neuer Rechts- und Regulierungsmodelle tatsächlich gelingen.

Nicht allein aufgrund der sehr kurzen Handlungskorridore ergeben sich also Probleme für den „theoretisch“ korrekten Ablauf von Rechtssetzungsprozessen. Auch für die handelnden AkteurInnen sind diese Ablaufprozesse von Relevanz und können deren Handeln beeinflussen.

Der Transfer von Recht überwindet Grenzen, die nicht allein politisch definiert wurden, sondern die auch eine kulturelle Dimension haben. Recht bedarf immer auch eines Rückgriffs auf die Rechtskultur und das Rechtsbewusstsein einer Gesellschaft. Von diesen Rückgriffen hängen die Wirksamkeit und die Reichweite

---

einer Situation, wo die Kontextbedingungen diesen Prozessen eigentlich entgegen laufen. Die praktischen Probleme sind hingegen bezogen auf die Schaffung von Privateingentum und den Schutz der Opfer des alten Systems (Preuß 2002).

Die Etablierung eines Rechtsstaats verfolgt das Ziel, einen Raum für die Entfaltung unkontrollierter Beziehungsnetzwerke zwischen Individuen zu schaffen, wodurch sich eine zivile Gesellschaft konstitutieren kann. Diese zivile Gesellschaft ist allerdings nicht per se demokratisch, kann aber als notwendige Bedingung für die Ausbildung von Demokratie sein. Jedoch erzeugen die zivilgesellschaftlichen Arrangements genau jenen individuellen Gestaltungsspielraum, der für die Konstituierung demokratischer Willensbildungsprozesse notwendig ist. Insofern sind Demokratie und Rechtsstaat voneinander unabhängige Konzepte, wenngleich eine gewisse Bendingtheit vorliegt. Gleichzeitig sind rechtsstaaliche Regeln aber auch konstituierende Merkmale der westlichen Marktökonomien und daher ist zu Recht der Rechtsstaat eines der zentralen Ziele der Wandlungsbewegungen in Mittel- und Osteuropa.

des Rechts besonders und entscheidend ab. Der Transfer bedeutet außerdem nicht allein das Finden einer nationalen Entsprechung für eine bestimmte Rechtskonstruktion, sondern bedarf auch eines umfassenden Implementationsprozesses, der weit über die reine Adaption des nationalen Rechtskorpus hinausgehen muss. In den Dokumenten der Europäischen Union finden sich zwei unterschiedliche sprachliche Ausdrucksformen, wenn es um die Heranführung der Staaten Mittel- und Osteuropas an die rechtlichen Bedingungen der Gemeinschaft geht.[45] Einerseits findet sich der Begriff der Rechtsanpassung, anderseits aber auch die Akzeptanz des *Acquis Communautaire*.

Letztendlich sind die Bedingungen in den unterschiedlichen Dokumenten der Europäischen Kommission deutlich klarer formuliert, als es in den Europa-Abkommen mit den Bewerberstaaten zu finden ist. Rechtsanpassung bzw. Rechtsangleichung kennt eine Zielbedingung und definiert so, in welche Richtung sich Bewerberstaaten zu entwickeln haben. Dennoch stellt sich die Frage, warum in den Verhandlungspapieren und Verträgen mit den Beitrittskandidaten eine andere Form der Erwartungsdarstellung gewählt wurde, während gleichzeitig der Prozess in seinen Grundstrukturen so organisiert ist, dass den Bewerberstaaten durch die Verknüpfung von Kontrolle, Bericht und finanzieller Unterstützung praktisch kaum Möglichkeiten gewährt wurden, die diese Staaten in die Lage versetzt hätten, die in der Formulierung einer Akzeptanz enthaltenen Freiräume auch tatsächlich zu nutzen. Preuß spricht an dieser Stelle von einer „imposition of law“, also einer Aufzwingung von Recht (Höland 2002, 88). Das Aufzwingen von Recht führt zu einer verminderten oder aufgelösten Selbstbestimmung in der Übernahme von Rechtsgegenständen.

Die Übertragung von internationalem oder Recht anderer Staaten in ein nationales Rechtssystem kann auch als Transplantation verstanden werden, was bedeutet, dass dem nationalen Rechtssystem fremde Konstrukte eingesetzt werden. Ein solches Transplantat kann verschiedene Folgen hervorrufen. Mit dem Begriff des Transplantats zu sprechen, gibt dem Recht einen organischen Touch, und löst den Begriff aus der mechanistischen Beschreibung. Organisch, weil Recht immer einer Rechtskultur entspringt, also etwas, dass sich entwickelt, verändert, in dem

[45] Siehe Weißbuch der Europäischen Kommission, 1995: „Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf den Beitritt zum Binnenmarkt der Union“. Und im Vergleich dazu die Formulierungen in den Europaabkommen mit Rumänien und Bulgarien.

Lernprozesse und Verwerfungen stattfinden, und deren Übertragung ebensolches auslösen kann. Diese Sichtweise anzulegen, hilft zu verstehen, dass Recht nicht einfach von einem Kontext in einen anderen übertragen werden kann, wie zum Beispiel ein Maschinenteil. Rechtstransfer ist, und deshalb auch die medizinische Metapher, eine Übertragung, die vor allem von den Kontexten des Empfängers abhängt. Seine ursprüngliche Funktionalität erreicht das Transplantat nur dann, wenn es in den Empfänger so eingepflanzt wird, dass es die Chance bekommt, sich zu kultivieren und mit dem Kontext zu verschmelzen (Kahn-Freund 1978, Teubner 1998, p. 290). Verschiedene theoretische Schulen der vergleichenden Rechtslehre gehen mit dem Phänomen des Rechtstransfers ganz unterschiedlich um. Der kulturalistische Ansatz geht grundsätzlich von einer Unübertragbarkeit des Rechts aus, denn „a shallow convergence does not mean, that deep structures of law, legal culture, legal mentalities, legal epistemologies and the unconscious of law as expressed in legal mythologies, remain historically unique and cannot be bridged“ (Pierre Legrand cited after Teubner 1998, p. 14). Die Komplexität von Recht kann nicht übertragen werden und verliert durch die Überführung ihre tiefer gehende Kongruenz und damit ihre Funktion. Dies liegt vor allem daran, dass die Rechtskonzepte aus ihrer kulturellen Einbettung gerissen werden, und ihnen für ihr uneingeschränktes Funktionieren die nötigen Einbettungen und Vernetzungen fehlen. Insofern wird die Unübertragbarkeit eingeschränkt auf mangelnde Funktion des Rechtskonstrukts. Kahn-Freud spricht von zwei möglichen Typen von Rechtskonstrukten und Institutionen: a) kulturell eingebundene Rechtskonstrukte und b) Konstrukte, die nur unzureichend von der aufnehmenden Rechtskultur und der Gesellschaft aufgenommen werden (Kahn-Freund 1978, p. 293). Daher muss nach Kahn-Freund davon ausgegangen werden, dass einzelne Rechtskonstrukte übertragbar sind, andere wiederum nicht.

Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass heute Institutionen transferiert werden, ohne die ursprüngliche Situation und Einbindung zu hinterfragen und damit den Transfer zu problematisieren. Kontexte und internationale Entwicklungen stellen Stimuli dar, die zu Rechtstransfer führen, weil sich davon Lösungen versprochen werden. Insofern werden für den nationalen Rechtskontext neue Regeln aus dem „Außen“ importiert. Jedoch ist die wichtigste Quelle für die Entstehung neuen Rechts in einem Rechtssystem die Entwicklung von Rechtsregeln aus dem Nichts. Diese Regeln ex nihilo sind dann Ergebnisse der

Reflexion einer bestimmten Situation und berücksichtigen qua natura die Rechtskultur. Grund dafür könnte eine sehr kurzfristig angelegte Kosten-Nutzen-Kalkulation sein, die der Annahme anheim gefallen ist, dass der Import einer Rechtsregel, das „Downloading", von der Europäischen Ebene günstiger sei, als die Entwicklung einer eigenen Lösung.

Für Bewerberstaaten sind diese Überlegungen aus zwei Gründen nachzuvollziehen. Einmal minimiert das einfache Downloading die Gefahr einer negativen Evaluation durch die Kommission. Auf der anderen Seite kann möglicherweise der legislative Prozess verkürzt werden, da es durch das EU-Rechtskonstrukt bereits eine Lösungsvariante gibt, die dann in den legislativen Prozess eingespeist werden kann.[46]

Das grundsätzliche Ziel der politischen Akteure in Bewerberstaaten ist der Beitritt, der mit den zeitlichen und inhaltlichen Bedingungen sehr schwierig zu erreichen ist. Die Entwicklung eines eigenen Lösungsansatzes für notwendige Anpassungen ist dahingegen kosten- und zeitintensiv. Ob diese Kalkulation aufgeht, muss sich empirisch allerdings erst zeigen. Auch und gerade weil das Rechtskonstrukt Richtlinie eine nationale Umsetzung des europäischen Instruments erfordert, kann die Umsetzung durch einen einfachen Kopiervorgang gewährleistet werden.

Aus der Perspektive der Rechtsregel findet eine Re-Kontextualisierung statt, die, obwohl das Original in Sinn und Funktion erkennbar bleibt, im neuen Kontext nicht eingebunden ist und zu einer veränderten Wirkung führt. In der sozialen Dimension von Recht kann es aber zu weit umfangreicheren Problemen kommen. Der rechtliche Impuls, wenn er bemerkt wird, wird Verunsicherungen und Unsicherheiten in andern sozialen Systemen auslösen und wird den Eindruck erwecken, dass eine grundsätzliche Änderung der Perspektive stattgefunden hat. Die daraus resultierenden Irritation werden wiederum auf das Rechtssystem zurückwirken und der dadurch entstehende Zirkel wird erst dann zur Ruhe kommen, wenn beide Diskurse eine Vermittlung dieses Umstandes der Irritationen erreicht haben (Teubner 1998). Die Balance zwischen sozialen und

[46] Dies ist aus zwei Gründen offensichtlich unkorrekt. Erstens unterliegt auch der Rechtstransfer den demokratischen Prinzipien der Gewaltenteilung und zweitens kann ein Transplantat bei mangelnder Implementation zu langfristigen Störungen des Rechtssystems führen.

rechtlichen Normen ist entscheidend für die Funktionalität von Recht. Jede Störung dieses Diskurses wird die Funktionen und Abläufe in der jeweils anderen Sphäre beeinflussen. Von anderer Seite eingeführte Rechtsregeln sind nicht bloß irritierend für den nationalen Diskurs zwischen den unterschiedlichen Systemen selbst, sondern können auch das rechtliche Gefüge verändern und dadurch langfristige Folgen verursachen. Das Ergebnis eines solchen komplexen und turbulenten Prozesses kann eigentlich keine Konvergenz der Rechtssysteme sein, sondern wird zu neuen Verwerfungen in einem System von sozialen und rechtlichen Diskursen führen.

Ausgangspunkt für die rechtssoziologischen Herangehensweisen an Rechtstransfer ist in der Regel der Kolonialismus, bei der eine einheimische, nationale Rechtsordnung durch eine fremde Rechtsordnung überlagert wird. Natürlich soll an dieser Stelle über die letzte Erweiterung der Europäischen Union nicht im Sinne einer Kolonialisierung gesprochen werden, aber die Verminderung der Selbstbestimmung in der Frage, wie sich das Rechtssystem nach dem Zusammenbruch eines politischen und gesellschaftlichen Systems neu entwickelt oder formiert, wirft die Frage nach den Effekten der Strukturierung des Angleichungsprozesses auf. Die einseitig strukturierte Überlagerung von zwei sehr unterschiedlichen Rechtsystemen kann zu unintendierten Synthesen und totem Recht führen, denn Überlagerungen führen in der Regel nicht zu Adaptionen, sondern zu Transplantationen von Rechtsregeln.

In der Rechtssoziologie wird insbesondere für die 1950er und 1960er Jahre ein Trend zum Export von Rechtsinstitutionen beschrieben, der einerseits politisch, andererseits aber auch durch finanzielle Hilfen strukturiert war. Dieser Trend wird als „law and development"-Regime beschrieben und ist historisch in die Zeit des Kalten Krieges und der Blockbildung zu verorten, also die Heranführung von sogenannten Entwicklungsländern an die Blockmächte (Preuß 2002, Rose 1998). Zwei Aspekte sind dabei auch für die hier zu bearbeitenden Fallbeispiele von besonderem Interesse: die Kopplung von Rechtstransfer und finanziellen Hilfen, und die Annahme, dass durch Rechtsinstitutionen und Rechtspraxis wirtschaftlicher und politischer Fortschritt erzielt werden können (Rose 1998, 121 ff).

Dabei ist in diesem Modernisierungsansatz bereits eine Zweiseitigkeit angelegt, die darauf ausgerichtet ist, dass der Empfängerstaat die Richtigkeit des Transfers an der Tatsache der Überlegenheit des Senderstaates in wirtschaftlichen, technischen und juristischen Bereichen implizit anerkennt, wodurch eine gewisse Legitimität erzielt wird (Bryde 1986, 19). Während im „law and development"-Ansatz die Staaten ohne Rücksicht auf eigene funktionierende Modelle, die Regeln des Senderstaates akzeptieren, muss dieser Umstand im Rahmen des Erweiterungsprozesses aus einem anderen Licht betrachtet werden, denn durch die vertraglichen Bindungen und die Prozessstrukturen erhielt der Rechtstransfer von West nach Ost eine Dynamik, die nationalen Steuerungsentwürfen aufgrund des zeitlichen Horizonts kaum Entwicklungsräume eingeräumt hat und somit dem Rechtstransfer eher den Charakter des Überstülpens verliehen hat.

Es stellt sich insofern grundsätzlich die Frage, inwiefern ein Rechtstransfer per se als sinnvoll angesehen werden kann, denn während einerseits die Untransferierbarkeit von Recht angenommen wird, wird andererseits auch die Möglichkeit der vollständigen Implementation für realistisch gehalten. Seidman und Seidman vertreten die These, dass es nicht das kodifizierte Recht sondern kulturelle Eigenheiten und historisch geprägtes Verhalten sind, die das Verhalten von BürgerInnen beeinflussen (Seidman und Seidman 1996, 19). Ein Gesetz ist aus dieser Perspektive nur dann transferierbar, „wenn alle relevanten sozialen Faktoren des transferierenden Landes mit dem Empfängerland übereinstimmen" (Gaul 2002, 106).

Für die Staaten in Ost- und Mitteleuropa sind der Transformationsprozess und die Restrukturierung sämtlicher rechtlicher, wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Verhältnisse eine zentrale Frage bei der Annäherung an die Europäische Union. Rechtstransfer findet also nicht nur aus der Perspektive eines in Teilbereichen unterlegenen Systems statt, sondern die Annäherung, der Rechts- und Modelltransfer dienen, wahrscheinlich abgesehen von den demokratischen Strukturen, insbesondere auch der Neustrukturierung und Modernisierung der vormals von sozialistisch-ideologischen Gedanken geprägten wirtschaftlichen, juristischen und Verwaltungssysteme.

Vielleicht liegt darin auch eine Erwartung der Kosteneinsparung, denn es werden bekannte Problemlösungsstrategien aus Westeuropa übernommen, was in

gewisser Weise kostengünstiger als die Entwicklung in einem eigenen nationalen Rechtsentwicklungsprozess mit all seinen politischen, als auch wirtschaftlichen Hürden sein kann (Küpper 1999). Der Rechtstransfer verfolgt in diesem Sinne nur das Ziel, die Staaten in Mittel- und Osteuropa mittels etablierten Rechtsnormen zu modernisieren.

Jedoch ist es gerade für den Rechtstransfer bedeutsam, ob die Grundbedingungen in den Empfänger- und Senderstaaten vergleichbar ähnlich sind.[47] Bryde plädiert daher für die Berücksichtigung jener Normen, die in einem Gebiet vorherrschen, unabhängig davon, ob sie auch rechtlich kodifiziert sind. Er bezeichnet diesen Ansatz als „Soziologie pluralistischer Rechtssysteme“ (Bryde 1986, 20 ff). Es besteht insbesondere die Gefahr, dass durch die Übernahme eines fremden Normensystems alte Normen nur teilweise außer Kraft gesetzt werden und so zum Teil weiterbestehen. Bezogen auf die Erweiterung stellt sich also das Problem, dass europäisches Recht nur teilweise wirksam wird. Eine solche Entwicklung tritt zum Beispiel ein, wenn die BürgerInnen zwar wissen, dass ihnen bestimmte Rechte zugewiesen sind, sie diese aber aufgrund eines Misstrauens in die Funktionsfähigkeit der Rechtsinstitutionen nicht einfordern (Gaul 2002, 107). Für Ost- und Mitteleuropa kann zumindest in Einzelbereichen behauptet werden, dass Recht in der Zeit des Sozialismus bereits nur teileffektiv war, wobei ein Großteil der Rechtssprechung staatspolitischen Zielen untergeordnet war (Bryde 1986, 18).

Rechtstransfer in Transformationsstaaten kann also nicht in der Form einer bloßen Transferleistung von West nach Ost organisiert sein, sondern muss vielmehr jene Räume schaffen, in denen den politischen AkteurInnen vor Ort jene Regelungsvorteile aufgezeigt werden, die ein bestimmtes westliches Vorbild für ihre jeweils eigene Situation haben kann. Insofern würde sich für Transformationsstaaten eher eine Neukonstituierung des Rechts anbieten, als ein Übergang von alten in neue Rechtsformen bei gleichzeitig eingeschränkter Kreativität durch die Vorgaben eines Rechtsangleichungsprozesses aus Brüssel. „Ein Technologietransfer auch im Rechtsbereich ist jedenfalls dann empfehlenswert, wenn eine fundierte inhaltliche Auseinandersetzung darüber

[47] Es kann also zum Beispiel die Frage aufgeworfen werden, ob es ausreicht, für den Aufbau einer Marktwirtschaft, marktwirtschaftliche Gesetze zu erlassen, oder für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern rechtliche Voraussetzungen zu schaffen, wenn die Zivilgesellschaft den Wert der Gleichheit der Geschlechter und die Wirkmechanismen von Ungleichbehandlung noch nicht ausreichend akzeptiert haben.

stattgefunden hat, welche Elemente ausländischer Rechtskultur erfolgreich in einem institutionellen Milieu greifen, in dem die Rechtsausübenden andere Denkschemata und andere Lösungsmechanismen gewohnt sind“ (Gaul 2002, 107).

Diese idealisierte Vorgehensweise ist aber aufgrund der Umbruchssituation in den Staaten nicht denkbar, da sehr schnell stabile Verhältnisse geschaffen werden müssen, und zweitens auch im Sinne der Annäherung und Eingliederung dieser Staaten in die Europäische Gemeinschaft nur schwer vorstellbar.[48]

Gerade bei der Rechtstransformation kommt es auf die Gegebenheiten und Prozesse im Empfängerland an, den die politisch mehrschichtigen Prozesse durchdringen auch das Rechtssystem.

Rechtsnormen lassen sich in einen sichtbaren und damit zugänglichen, und einen weitgehend unsichtbaren Teil differenzieren. Wird bei einem Rechtstransfer das soziokulturelle Rechtsempfinden vernachlässigt, so wird dies zu einer mangelnden Durchsetzungsfähigkeit von Rechtsnormen führen (Weilenmann 1998, 107 f). Menschen ziehen sich nicht sofort in einen rechtsfreien Raum zurück, sondern agieren auf der Basis eines kulturell verankerten Rechtsempfindens, das allerdings von offiziellen Rechtsmaßstäben abweichen kann. Ein solcher Rechtspluralismus kommt insbesondere in Transformationsstaaten zum Tragen, denn bestehende Werte werden durch neu hinzukommende abgelöst oder ersetzt. Die neue Rechtsordnung führt zu einem Wertewandel, der auch mit Verlusterfahrungen von Traditionen einhergeht (siehe unter anderem Boguslawskij und Knieper 1998).

In der Konstruktion des Beitrittsprozesses kann der Europäischen Kommission die Haltung unterstellt werden, dass es ihr primär um die Übertragung des europäischen Rechtskorpus und nicht um eine sanfte Entwicklung neuer Regulierungsansätze in den Bewerberstaaten geht (Bryde 1977, 126). Dabei verletzt die Europäische Kommission insbesondere Aspekte der kulturellen und traditionellen Eigenheiten, die sich sehr wohl auch in Rechtssystemen wiederfinden und einen Teil der Legitimität eines solchen Systems ausmachen

[48] Jede Form von Rechtsberatung, so Gaul, benötigt ein gewisses Verständnis der vorherrschenden Rechtskultur und die Akzeptanz vorliegenden nationalen Know-hows. Spezialwissen über Regelungsansätze ist nur dann sinnvoll einzubringen, wenn es in eine spezifische Anwendungssituation gebracht wird (Gaul 2002, 112 ff).

(vgl. Ajani 1995). Eine rein technisch formale Herangehensweise wird also eher Probleme verursachen, denn die Bedeutung der Rechtskultur eines Landes wird vernachlässigt, wenngleich gerade kulturelle Aspekte in einer Phase der Transformation als besonders wichtig Ankerpunkte gelten. Die Folgen eines, ohne die kulturellen und gesellschaftlichen Ausgangsbedingungen zu reflektieren, stattfindenden Rechtstransfers sind dabei noch nicht abschätzbar (Merryman 1977, 479 ff).

Es stellt sich somit die Frage, ob in der Konstruktion des Erweiterungsprozess eine ähnliche Vorgehensweise vorliegt. Eine Vorgehensweise, in der die Zieldefinitionen des zu erreichenden Zustandes das Ende eines Prozesses beschreiben. Die damit verbundenen Folgen bleiben zwar im Grunde durch die Mitgliedschaft der Europäischen Union als Gemeinschaftsaufgabe erhalten, dies geschieht zunächst aber nur implizit und sind nicht als intendierte Folgen bzw. als Teil des Beitrittsprozess gedacht.

Auch die Europäische Union verfolgt ein instrumentelles und technokratisches Konzept der Rechtsübertragung, das in der Anwendung die einheimischen Rechts- und Sozialordnungen missachtet und das Beharrungsvermögen von Rechtskulturen und Rechtsbewusstsein unterschätzt (Höland 2002, 93).

Neben dem erzwungenen Rechtstransfer gibt es auch den Erklärungsansatz der internationalen Sozialisation, bei der sich eine Gruppe von Staaten aufgrund bestimmter zugrundeliegender Werte, Überzeugungen und Praktiken zusammengefunden hat, ein anderer Staat aber außerhalb dieser Gruppe steht.

Das rationale Eigeninteresse dieses Staates führt zu einer impliziten oder expliziten Internalisierung der Vorstellungen der Staatengruppe, insbesondere hinsichtlich der Legitimität staatlichen Handelns und staatlicher Organisationen (vgl. Schimmelpfennig 2000).

Diese These wird damit begründet, dass Staaten durch die Anpassungen an die Legitimitätsanforderungen der Umwelt jene Bestrafungen vermeiden, die sowohl innen- als auch außenpolitisch entstehen könnten. Diese können positive – zum Beispiel durch die Einbindung in Organisationen, finanzielle und organisatorische Unterstützung etc. – oder negative, durch abweichendes Verhalten und Argumentationsnotstände, Anreize haben.

Mit Blick auf den Erweiterungsprozess ergibt sich die Situation, dass die in Europa dominierenden Organisationen EU, Europarat und NATO jene außenpolitische Umwelt bilden, die in der Folge eines Systemkonflikts und Systemwechsels als Legitimationsinstanz sowohl außenpolitisch, als auch innenpolitisch gelten können. Dabei sind es insbesondere zentrale Werte wie jene der Demokratie, des Rechtsstaats, des Privateigentums und der Menschenrechte, die Staaten in Mittel- und Osteuropa unterscheiden. Gerade der Zusammenbruch des einen Systems kann als Legitimitätsgrundlage des anderen Systems betrachtet werden. Dadurch entstand eine Systemasymmetrie, die in der Folge zu den von Schimmelfennig beschriebenen Prozessen des Lehrens und Lernens geführt hat.

Für die Rechtssoziologie bedeutet eine Kopplung an die Theorie internationaler Sozialisation, die unterschiedlichen Kontexte des Legitimitätstransfers (Europarat und NATO) auch für die Diskussion des Rechtstransfers greifbar zu machen, und das Lernen von Institutionen sowie ihre Manipulierbarkeit zu berücksichtigen. Zugleich werden durch den Fokus der Rechtssoziologie auf die Rechtssysteme jene Aspekte sichtbar, die in der Theorie der internationalen Sozialisation unterspezifiziert sind: die Eigenlogik und das Beharrungsvermögen von Rechtssystemen, Rechtskulturen und Rechtsinstitutionen, die einen Normentransfer zumindest behindern und verlangsamen können.

4.2 Implementationsphase des Rechtstransfers

Die Anpassung nationaler Rechtssysteme an internationale Vorgaben bewegt sich an der Spannungslinie von Rechtskultur, Rechtsbewusstsein und institutionellen Strukturen. In der Diskussion um die Erweiterung der Europäischen Union, werden vor allem die rechtlichen und institutionellen Aspekte diskutiert.

Doch die Besonderheit dieses Rechtstransfers liegt darin, dass Recht von einem stabilisierten System in Transformationsstaaten transferiert wird, also in sehr instabile Systeme. Damit ist Rechtsstaatlichkeit nicht nur das Ziel, sondern auch die Methode der Anpassungsprozesse (Boulanger 2002, Preuß 2002). Aus diesem Grund müssen die politischen AkteurInnen ihre Handlungen rechtfertigen und die Reformen an rechtstaatliche Prinzipien anbinden. Rechtstaatlichkeit ist die Grundlage für ein institutionelles Gefüge, das die Individuen in ihrer Autonomie

begreift und ihnen Freiheiten gewährt, um eine funktionierende Zivilgesellschaft zu entwickeln. Der Rechtstransfer zwischen der Europäischen Union und den Mitglieds- und Bewerberstaaten basiert auf Regeln. Die Anpassung und die Implementation werden durch die Europäische Kommission kontrolliert.

In der Theorie wird die Implementation in vier Phasen beschrieben: a) die politische Entscheidungsfindung durch die Legislative – Rechtssetzung, b) die Verabschiedung des Gesetzes – durch die Exekutive, c) die Kontrolle der Effektivität – Rechtskontrolle und d) die Akzeptanz als Rechtsnorm in der Bevölkerung – Rechtsbewußtsein (Höland 2002, Preuß 2002).

Im Rahmen des Beitrittsprozess ist die Zeit sehr knapp bemessen, die einzelnen Schritte einer Implementation in ihrer Vollständigkeit tatsächlich umzusetzen. Die Bewerberstaaten mussten mehr als 90.000 Seiten des *Acquis Communautaire* in weniger als zehn Jahren übertragen. Dieser Zeithorizont hat diesen Staaten nicht viele Möglichkeiten gewährt, nationale Konzepte zu entwickeln, um die europäischen Vorgaben umzusetzen. Es ist möglich, von einem verordneten Rechtstransfer zu sprechen; dieser wird aber freiwillig von den Bewerberstaaten durchgeführt. Die Bewerberstaaten sind nicht von der Europäischen Union abhängig, aber sie verfolgen ein langfristiges Ziel, von dem sie sich einen Vorteil erhoffen: den Beitritt zur Europäischen Union. Dadurch kann es zu dem schon beschriebenen einfachen Ansatz der Rechtsübernahme, statt der Entwicklung von Recht kommen.

Grundsätzlich ist aus rechtsphilosophischer Sicht auch interessant, wie der Prozess des Rechtstransfers gestaltet ist. Mit dem Rechtstransfer und der Verknüpfung an das Prinzip der Konditionalität geht die Annahme einher, dass der Rechtstransfer zu Fortschritt, Modernisierung und zu positiven Folgen allgemeiner Art führt (Höland 2002, Teubner 1998). Die Verknüpfung von Rechtstransfer und Entwicklung argumentiert, dass die Anpassung der rechtlichen und institutionellen Grundlagen zu einer ökonomischen und politischen Modernisierung führen. Diese Argumente finden sich in der sozialwissenschaftlichen Forschung unter anderem beim Ansatz der „structural democratization“ von Lipset. Er geht davon aus, dass die Demokratisierung von Gesellschaften der ökonomischen Entwicklung vorausgeht.

Der Ansatz der Europäischen Kommission im Umgang mit den Bewerberstaaten in Mittel- und Osteuropa scheint diesem Modell zu folgen, denn er lässt sich im Grunde durch die Phasen a) schnelle Anpassung an rechtliche und institutionelle Grundlagen, b) instrumentelles Verständnis von Recht und c) die Unterschätzung nationaler Rechtskulturen beschreiben.

Der Anpassungsprozess führt zu einem Entscheidungsgefälle, das die Regierungen in den Bewerberstaaten in eine sehr außergewöhnliche Position versetzt. Sie verhandeln die Bedingungen, die sie dann in der Folge mit den legislativen Akteuren beschließen müssen. Die kurze und unter strenger Beobachtung durchgeführte Anpassung an die Vorgaben schließt Rückschlüsse auf die gesellschaftlichen Grundlagen fast aus. Die Zivilgesellschaft ist von diesem ganzen Prozess nahezu ausgeschlossen, obwohl gerade der Rechtstransfer die Individuen in besonderer Weise betrifft. Die Legislative ist in ihrer Bedeutung hinter die Exekutive gestuft, was den Prinzipien der Europäischen Union eigentlich widerspricht. Die Rechtsentwicklung liegt also in den Händen der Exekutive und die Entwicklung von Recht wird mit dem Rechtstransfer gleichgesetzt.

Eine Folge dieses Prozesses ist die mangelnde Qualität von rechtlichen Regelungen, da deren Implementationsfähigkeit, also die Passfähigkeit in bestehendes Recht auf der nationalen Ebene, nicht ausreichend reflektiert wird. Dies erschwert die Bewusstseinsbildung von individuellen und institutionellen Akteuren ungemein. Fehlende Reflexion im öffentlichen politischen Diskurs schwächt das öffentliche Bewusstsein und schränkt so auch die Funktionalität von Rechtskonstrukten ein.

Der Anpassungsprozess negiert die soziale Verhaftetheit von Recht und agiert unter der Annahme, dass Recht ein unabhängiges System ist. Bewusstsein, Rechtsrealität und Rechtsregeln wirken dadurch unverknüpft. Das bereits angesprochene Zeitsparen durch die Übertragung von Recht von außen wird aber nach der Anpassung und nach erfolgtem Beitritt zu weit größeren Problemen in den spezifischen Politikfeldern führen, denn irgendwann muss die Implementation und Harmonisierung mit den Funktionsprinzipien der Europäischen Union vollzogen werden. Dabei ist noch nicht mitbedacht, dass in der Periode der Auseinandersetzung mit diesen „fremden“ Rechtsbeständen auch der soziale

Zusammenhalt gefährdet ist. Erst wenn das internationale Recht als passfähig, sinnvoll und nützlich bzw. hilfreich wahrgenommen wird, kann es seine tatsächliche Wirkung erzielen. Diesen Prozess nachträglich zu initiieren, ist problematisch und wird zu weiteren Verzögerungen führen.

Ein weiteres Problem ergibt sich durch die Stellung und Bewertung des Rechtssystems in den ehemals sozialistischen Beitrittsstaaten. In all diesen Staaten kann mangelndes Vertrauen in die Institutionen und das Rechtssystem selbst beobachtet werden. Gerade in Bulgarien und Rumänien zeigen sich signifikant niedrigere Werte, im Vergleich zu anderen Staaten (Pickel und Jacobs 2002, 138). Das große Problem ist dabei, dass eine größer werdende Unsicherheit und ein Absinken der Bewertung der Legitimität von politischen und rechtlichen Institutionen zu weiteren Schwierigkeiten bei der Bewusstseinsbildung in den neu beigetretenen Staaten führen wird.

Nach dem politischen Wandel haben die Staaten des ehemaligen „Osteuropa“ relativ zeitnah mit Reformen ihrer Rechts- und Wirtschaftssysteme begonnen. Zunächst liefen diese Prozesse ohne den Einfluss des Erweiterungsprozesses. Dennoch waren internationale Modelle Vorbild für diverse Politikmodelle und Rechtskonstruktionen.

Dabei sind verschiedene Umstände zu beachten, die, miteinander verbunden, die besonderen Bedingungen ausmachen, unter denen der Rechtstransfer stattfindet.

Zunächst wurden die Reformen und die Neuordnung des Rechts auf dem Boden des alten, sozialistischen Rechtssystems durchgeführt und die Rechtsansätze von verschiedenen internationalen Quellen importiert, was disharmonische Auswirkungen haben kann. Nach den ersten Reformbemühungen bewirkt die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft weitere Reformen, die sich dann auch auf bereits reformierte Bereiche beziehen kann. Gerade die Implementation von EU-Recht erfordert eine tiefere Durchdringung nationalen Rechts und verursacht einen großen Reformbedarf der nationalen Systeme. Diese Reformprozesse fanden und finden in einem sehr kleinen Zeitfenster seit 1990 statt. Inwiefern Reformen und reformierte Neuansätze schon akzeptiert und konsistent sind, kann bislang noch nicht abgesehen werden, zumal der Reformprozess sehr stark von den politischen Eliten gesteuert ist. So stellt sich die Grundfrage für das Rechtssystem, wie lang es dauern wird, bis es erfolgreich transformiert sein kann.

In der Transformationsforschung wird zwischen kurzfristigen Demokratisierungsprozessen und substantiellen Konsolidierungsprozessen unterschieden.

In Bezug auf Politikfelder, die sich mit den Menschenrechten befassen – und die Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein solches – wird die Situation durch die Pfadabhängigkeit des Rechts- und Institutionensystems nachhaltig beeinflusst. „To start with, the culture of rights created by 40 years of communism has not completely disappeared and people still have certain expectations" (Dupré 2003, 14). Wie oben dargestellt wurde, kann die Ausrichtung des EU-Rechts diesen Erwartungen nicht unmittelbar gerecht werden.

Die Probleme der Angemessenheit von neuen Rechtsansätzen und der Akzeptanz in der Bevölkerung ergibt sich auch daraus, dass die Rekonstruktion von Recht in der Transformationsperiode, und die vermehrte Implementation von Recht in der Phase der Annäherung an die EU vor allem ein Prozess der Eliten war und ist. Besonderes Kennzeichen von Anti-Diskriminierungsrecht ist, dass sich dieses erst in der individuellen Dimension auswirkt und Ungleichbehandlung nur von Individuen eingeklagt werden können. Allerdings steht dieses „neue" Politikmodell zur Gleichstellung von Frauen und Männern entgegen der Regelungstradition in den Bewerberstaaten, da sich durch die Implementierung eine Verschiebung von aktiver hin zu passiver Gleichstellungspolitik vollzieht, wobei sich der Staat weitestgehend aus der Verantwortung nehmen kann. Anti-Diskriminierungsrecht ist also weitestgehend eine Frage eines funktionierenden Rechts- und Institutionensystems und auf Individuen bezogen.

4.3 Rechtstransfer nach Mittel- und Osteuropa und rechtssoziologische Ansätze

Im Vergleich zu anderen beschriebenen Formen aufgezwungen Rechts kann für den Erweiterungsprozess nach Mittel- und Osteuropa festgestellt werden, dass die Initiative für einen Beitritt zur Europäischen Union grundsätzlich von den Bewerberstaaten ausgeht. Daher kann der Prozess der Rechtsübernahme zunächst als ein freiwilliger und selbstverantwortbarer Prozess beschrieben werden kann. Die rasche und umfassende Rechtsangleichung begründet sich also durch das rationale Eigeninteresse dieser Staaten, denn der Paradigmenwechsel bezogen auf

die staatlichen Strukturen wurde politisch stark nachgesucht und erhofft. Die durch die EU aufgetragene Verpflichtung zur Rechtsangleichung unterscheidet sich also zunächst von der historischen Form des erzwungenen Rechtstransfers. Die vertragliche Grundlegung der Regeln der Rechtsübernahme, das Festschreiben von Zielen, Zwischenschritten, Verfahren der Unterstützung und eines Monitorings deutet zudem darauf hin, dass es sich nicht um ein machtvolles Durchsetzen von Machtansprüchen seitens der EU handelt, sondern um ein zweiseitig faires Verfahren der Abwägung von Interessen unter gleichen Partnern.[49] Eine weitere Eigenschaft des Prozesses liegt in der Ganzheitlichkeit einer Rechtsübertragung. Es werden nicht einzelne Regelungen übertragen, sondern die Regeln und Vorschriften des gesamten *Acquis Communautaire* sollen durch die Bewerberstaaten übernommen werden. Es handelt sich also um einen umfassenden Modell- und Regeltransfer, der zusätzlich auch durch finanzielle und organisatorische Maßnahmen unterstützt wird. Herausstechend sind dennoch die sehr intensive Form der Überwachung in der Form von permanenten Monitorings und Evaluationen, die aber gleichzeitig die Möglichkeit selbstreflektierenden Reagierens ermöglichen (Höland 2002, 96 ff).

4.3.1 Probleme bei der Konstruktion des Rechtstransfers

Durch die Konstruktion des Beitrittsprozesses werden die Rolle der Regierungen gegenüber anderen demokratischen Institutionen und die zivilgesellschaftlichen Akteure eines demokratischen Gemeinwesens unverhältnismäßig betont. Für eine Rechtsangleichung sind aber gerade auch jene zivilgesellschaftlichen AkteurInnen wichtig, da durch sie Rechtsbewusstsein und Kontrolle gewährleistet werden kann.

Dabei kommt insbesondere auch zum Tragen, dass es sich gerade in den Erweiterungsstrukturen und -bedingungen um einen angelegten Rechtstransfer handelt. Das bedeutet, dass die Umsetzung des *Acquis Communautaire* in nationales Recht und die Verantwortung für die Umsetzung auf eine staatliche Folgeverantwortung reduziert wird (Höland 2002, 97). Dadurch tritt das Problem auf, dass zwar die Rechtsstrukturen und die zugehörige Verwaltung einer

[49] Dies kann nicht zuletzt aus der Form eines völkerrechtlichen Vertrages geschlossen werden, in dem ein klares und ausgewogenes Geben und Nehmen zwischen den Vertragspartnern vereinbart zu sein scheint.

vertraglich festgelegten Zielsetzung entsprechen, also Verwaltung und Justiz an einen bestimmten Zustand angepasst werden, aber die Kette der Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung in die durch Individuen konstituierte Gesellschaft fehlt. Dadurch fehlt bei den Individuen nicht nur das Verständnis für das neue Recht, sondern auch für die neue Anwendung von Recht. Das ist ein Umstand der gerade in staatsozialistisch-legistischen Systemen nicht zu unterschätzen ist, denn Recht hatte vor der Wende eine gänzlich andere Bedeutung und der Übergang in ein neues System erfolgt auf der Bewusstseins- und Wahrnehmungsebene deutlich langsamer.

Insofern ist es zu erwarten, dass die Rechtsangleichung in den Beitrittsstaaten deutlich schneller verläuft, als die Rechtsanwendung. Auch wenn die Europäische Kommission an verschiedenen Stellen bereits in den Ausgangsdokumenten für die Osterweiterung auf den Umstand aufmerksam macht, dass die Verwaltungsstrukturen den eingeführten Rechtsregeln und -ansätzen rasch nachvollzogen werden müssen.[50] Es stellt sich dabei grundsätzlich die Frage, inwiefern der enge Zeitplan, der durch den Prozess gewissermaßen vorgegeben wurde, tatsächlich zu den ambitionierten Zielen der Rechtsangleichung und Rechtsumsetzung passt. „Auch wenn für den Abschluss des Prozesses noch kein festes Datum festgelegt wird, so drängt die Zeit. Wir dürfen uns nicht der Illusion hingeben, die EU hätte für das Projekt Erweiterung unbegrenzte Zeit zur Verfügung. Vielmehr gibt es ein offenes Fenster der Gelegenheit. Dieses muss ergriffen werden.“[51]

Da in unterschiedlichen Dokumenten jeweils eine Seite von Rechtangleichungsprozessen benannt wird, ist anzunehmen, dass den politischen Akteuren der Widerspruch von zeitlicher Beschleunigung und der Implementierungsqualität bewusst gewesen sein muss. Diese Inkaufnahme der Diskrepanz, insbesondere im Bereich der Implementation, erfüllt dann aber Aspekte der Aufzwingung, obwohl der Rechtsanpassungsprozess an und für sich nicht als Prozess der Aufzwingung konstruiert ist. Der Verlust an sozialer Kohärenz und die Folgekosten für nachträgliche Implementationsprozesse wiegen

[50] Siehe Weißbuch 1995. Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der EU. KOM (95) 163

[51] Strategiepapier. 2000. Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, vom 8. November 2000, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm, abgerufen 2.2. 2007

dabei weniger schwer als die Tatsache, dass sich der Prozess der Rechtsangleichung zwar als demokratisch legitimierter Regeltransfer erweist, aber aufgrund enger zeitlicher Grenzen, die eigentliche Verankerung und Etablierung von rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturen in den Ländern Mittel- und Osteuropas, so wie es als Ziel in den Kopenhagener Beschlüssen formuliert wurde[52], unterminiert.

Jedenfalls und abgesehen von den demokratischen Prozessen in den Bewerberstaaten ist zu erwarten, dass nach einem erfolgten Beitritt insbesondere die Implementation von Recht und das Erreichen einer Rechtswirklichkeit im Mittelpunkt stehen müssen. Ein eventuelles Positivszenario sieht zwar Defizite im Bereich der Rechtsumsetzung – insbesondere im Vergleich zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten – dennoch wird am Ende eines solchen Prozesses eine Angleichung der Staaten an die westeuropäischen Praxen zu erwarten sein. Folgt man dem von Höland gezeichneten negativen Szenario, so hat die Vernachlässigung der Implementation nicht nur Folgen für die Beitrittskandidaten, sondern wirkt sich auch auf die Binnenstruktur der Europäischen Union und die Rechtsumsetzungsprozesse in den alten Mitgliedsstaaten aus. Sie tut es insbesondere dadurch, dass der Sozialisationsprozess durch die Beharrungskraft der einheimischen Rechtstraditionen oder durch nationale Akteure dauerhaft behindert wird. Die Folge wären kaum noch zu überblickende rechtliche Unterschiede in den Mitgliedsstaaten und der Verlust rechtlicher und politischer Kohärenz in Europa, da Sozialisationsprozesse sich auch umkehren können und alte Mitgliedsstaaten von neuen Mitgliedsstaaten lernen und partikularistischen Eigeninteressen folgen (Höland 2002, 99 ff).

[52] Europäischer Rat 1993. Schlussfolgerungen des Vorsitz, Europäischer Rat Kopenhagen, 21. i 22.6. 1993, In: Europäische Kommission: Bullettin der Europäischen Gemeinschaften 10-1993, 7ff

5 Prinzipien der Erweiterungen der Europäischen Union

Nach dem politischen Wandel haben die Staaten des ehemaligen „Osteuropas“ relativ zeitnah mit Reformen ihrer Rechts- und Wirtschaftssysteme begonnen. Zunächst liefen diese Prozesse ohne den Einfluss des Erweiterungsprozesses. Dennoch waren internationale Modelle Vorbild für diverse Politikmodelle und Rechtskonstruktionen.

Dabei sind verschiedene Umstände zu beachten, die, miteinander verbunden, die besonderen Bedingungen ausmachen, unter denen der Rechtstransfer stattfindet.

Zunächst wurden die Reformen und die Neuordnung des Rechts auf der Grundlage des alten, sozialistischen Rechtssystems durchgeführt und die Rechtsansätze von verschiedenen internationalen Quellen importiert. Nach den ersten Reformbemühungen zog die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft weitere Reformen nach sich, die sich auch auf bereits reformierte Bereiche bezogen. Gerade die Implementation von EU-Recht erforderte eine tiefe Durchdringung nationalen Rechts und verursachte einen großen Reformbedarf der nationalen Systeme. Diese Reformprozesse fanden in einem sehr kleinen Zeitfenster seit 1990 statt und inwiefern Reformen und reformierte Neuansätze bereits akzeptiert sind, kann bislang noch nicht abgesehen werden. Die Ursache liegt darin, dass der Reformprozess sehr stark von den politischen Eliten gesteuert war und in den hier untersuchten Ländern Bulgarien und Rumänien noch immer anhält.

In der Transformationsforschung wird zwischen kurzfristigen Demokratisierungsprozessen und substantiellen Konsolidierungsprozessen unterschieden.

Wesentliches Merkmal des Erweiterungsprozess nach Süd- und Osteuropa war Kontrolle. Diese trat in allen Phasen des Erweiterungsprozesses auf und führte dazu, dass der Erweiterungsprozess ein sehr komplexes Verfahren war. Die permanente Evaluation zwischen der Vorbeitrittsphase und vor und während der Verhandlungen ermöglichte einen ständigen Zutrittskorridor, der vom Bewerber überwunden werden musste. Ein weiteres klassisches Erweiterungsmerkmal, die Verhandlung mit Gruppen von Staaten, führte zu permanenter Kreuzevaluation und ermöglichte es der Europäischen Kommission, zusätzlichen Druck auf einzelne Bewerber auszuüben. „In order to ensure the possibility of

differentiation, the process was expanded into more stages and, what is even more important a whole set of conditions for entry was developed and kept flexible in order to respond to the configuration of political preferences and the overall political situation in the EU“ (Maniokas 2006, 19). Gerade die Kriterien des Rates in Kopenhagen sind so offen formuliert, dass die Auslegung und die Evaluation anhand dieser Kriterien nur schwer nachzuvollziehen sind. „They were enlarged in scope and their content kept changing by extending them and making them more specific and concrete“ (Maniokas 2006, 20). Grundsätzlich kann also für den Erweiterungsprozess festgehalten werden, dass durch seine Ausgestaltung die Asymmetrie in den Verhandlungen stieg. Der Bewerber musste akzeptieren, was ihm angeboten wurde – denn dies war die Bedingung, um Mitglied der Europäischen Union zu werden. Die Bedingungen sind insofern einseitige Verpflichtungen und keine gemeinsamen Verhandlungsergebnisse.

Zu den klassischen Bedingungen, die Bewerberstaaten zu erfüllen haben, gehört die Übernahme des *Acquis Communautaire*. Die Verhandlungen über den Beitritt haben nicht nur die Instrumente für die Übernahme des *Acquis* zum Thema, sondern auch allgemeine Bedingungen in den Staaten. Denn auf lange Sicht müssen die neuen Mitglieder in die bestehenden Strukturen der Union integriert werden können. Die Bewerberstaaten müssen dafür auch die institutionellen und ökonomischen Voraussetzungen schaffen.

Um den Aufwand für die Europäische Kommission zu begrenzen, verhandelt die Kommission lieber mit Staatengruppen als mit Einzelkandidaten, denn die Vergleichbarkeit der Forschritte und die Evaluation fallen dann leichter. Grundsätzlich geht es dabei nicht um eine technische Evaluation, denn die Erweiterung ist ein politischer Prozess, in den sich die Mitgliedsstaaten mit ihren Interessenlagen aktiv einbringen (vgl. Preston 1997).

Zu den technischen Aspekten sind im Fall der Erweiterung nach Osten und der damit verbundenen Aufnahme von Staaten des ehemalig sozialistischen Ostblocks weitere Bedingungen hinzugefügt worden, die in den Kopenhagener Kriterien und der Vorbeitrittsstrategie der EU zu Tage treten. Die Logik der Kontrolle wird durch die Komplexität des Erweiterungsprozesses betont: stärkere Asymmetrie und Differenzierung sicheren ein Modell und Ziel für die Transformationsprozesse in den Bewerberstaaten.

Die Europäische Kommission als politischer Akteur setzt in ihrer Verhandlungsstrategie darauf, dass in den Bewerberstaaten eine EU-Euphorie herrscht, denn mit der Union werden von der Bevölkerung Hoffnungen auf Wohlstand und soziale Sicherheit verbunden. „Since this broad national political consensus was based on growing responsibilities of a national state in the economic and social sphere, and economic growth became the main test against which the political capabilities of the governments have been evaluated, the national governments devised the original mechanism of the European Communities that allowed them to regain some control over their own fate“ (Maniokas 2006, 30). Der nationale Konsens in der Frage des Beitritts setzt die Regierungen der Bewerberstaaten unter Druck, die ihnen durch die Kommission gestellten Aufgaben zu erfüllen, gibt ihnen aber auch das Mandat, Reformen durchzuführen, um diese Ziele zu erreichen. In den Verhandlungen mit der Kommission sind die Regierungen jedoch schwach, weil sie zwischen dem Pol des nationalen Konsenses und den Bedingungen und der Konditionalität der Europäischen Kommission stehen.

Die Bewerberstaaten aus dem ehemaligen Osteuropa unterschieden sich von den westeuropäischen Beitrittsstaaten wie Österreich, Schweden oder Finnland vor allem dadurch, dass sie sich in einer Phase der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Transformation um den EU-Beitritt beworben haben und sich dadurch Reformvorhaben und -vorgaben überlagerten. „In all candidate countries new institutions and practices are less consolidated than in the EU and a national consensus resulting in political and institutional stability is consequently much more fragile. In the literature on transformation and Europeanization in the candidate countries this problem has been at least partially identified as a source of social anomie and interpreted as something associated with the inflation of societal norms, their insufficient institutionalization and functional dualism” (Maniokas 2006, 31). Die Regierungen standen insofern vor einer schwierigen Aufgabe, mussten sie doch die Stabilität des Systems durch Reformen gewährleisten und die alten Institutionen und Politikmodelle reformieren. Dabei mussten sie aber auch auf die Bedingungen des Beitrittsprozesses eingehen und damit Politikmodelle einführen, die von außen kommen. Damit fielen wiederum die gesellschaftlichen und monetären Kosten relativ zeitnah an, während der Gewinn, nämlich der Beitritt zur EU, erst sehr langfristig zu erwarten war.

Durch die strikten Bedingungen für die Übernahme des *Acquis* verlieren die Regierungen der Bewerberstaaten die Hoheit über ihre politischen Agenden (Maniokas 2006, 31). Die Strategie einer Regierung kann es also nur sein, Programme zu entwickeln, die zu den Anforderungen der Kommission passen. Ihr Handlungsspielraum ist fast ausschließlich darauf beschränkt. Dennoch können vor allem schwerwiegende Reformen gegenüber der Bevölkerung des Kandidaten immer auch über den Beitrittsprozess argumentiert werden. So entstehen neue argumentative Räume, die auf den nationalen Konsens abzielen.

5.1 Der Erweiterungsprozess und seine Bestimmungsfaktoren

In allen Bewerberstaaten findet sich durch die Annäherung an die Europäische Union derselbe Diversifikationstrend nationaler Strukturen, ausgelöst durch Wandlungsprozesse auf institutioneller und politikinhaltlicher Ebene. Verschiedene Autoren sehen daher Europäisierung als einen Prozess, der nationale Politikgestaltungsprozesse beeinflusst (Grabbe 2001a, 1014). Andere Autoren verweisen hingegen auf die Einflüsse der EU auf die Verwaltungsreformen in den Bewerberstaaten und die personelle, finanzielle und zeitliche Unterstützung, die durch Mitgliedsstaaten den Bewerberstaaten zur Verfügung gestellt wird (Goetz 2001, 1036).

Der Erweiterungsprozess zeichnete sich aber auch durch sein Machtungleichgewicht aus, was durch das Konzept der Konditionalität direkte Wirkung auf die Wandlungsprozesse in den Bewerberstaaten entwickelt.

Gerade auf diese zusätzlichen Kriterien ging die Europäische Kommission in den Bewertungen und Fortschrittsberichten zum Stand der Reformbemühungen sehr intensiv ein und verschärfte damit auch die Funktionsweise der Konditionalität. Durch die Konditionalität schränkte sich natürlich auch die Zahl der Beteiligten AkteurInnen ein.

Während der EU-Osterweiterung ging es in erster Linie um einen Rechtstransfer von West nach Ost und damit sollten auch die Prinzipien westlich-liberalen Rechtsverständnisses übertragen werden. Das Recht nahm bei der Übertragung neuer politischer und institutioneller Strukturen und bei den Implementations- und Adaptionsprozessen eine besondere Rolle ein, denn zum ersten Mal erweiterte sich die Europäische Union in einen Rechtsraum, der sich in den vorangegangen

rund 50 Jahren weitgehend losgelöst vom westlich-liberalen Rechtsverständnis und nach dem Vorbild sowjetischen bzw. sozialistischen Rechts entwickelt hatte. Dadurch hatte das Recht und auch das Rechtssystem als Teil der politischen, aber auch privaten Sphäre eine völlig andere Bedeutung und dies hatte auch Auswirkungen auf die umfangreichen Implementationsprozesse.

Grabbe weist auf die Bedeutung des Konzepts der Konditionalität und damit des Machtungleichgewichts hin und spricht von fünf Instrumenten: die Bereitstellung legislativer und institutioneller Musterlösungen (1), finanzielle und technische Hilfe (2), die ständige Kontrolle und das Berichtswesen im Zuge der Reformprozesse durch die Europäische Kommission (3), die Unterstützung der Reformen durch Beamte der Mitgliedsstaaten (4) und die Finalität des Beitrittsprozesses (5), weil die Europäischen Institutionen die erzielten Fortschritte und den Status des Bewerbers einschätzen und über den Verlauf der Annäherung entscheiden (ausgeführt in Grabbe 2003). Für Bewerberstaaten bot die Europäische Union neben Politikmodellen auch finanzielle Hilfe an, um Reformbemühungen zu unterstützen.[53]

5.2 Prozess der Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa

Für den Prozess und seine Strukturmerkmale Legitimität, Konditionalität und Stabilität lassen sich mindestens drei Phasen unterscheiden: die Assoziierung (1989 bis 1992), die erste Annäherung (1993-1996), und die intensive Heranführung sowie der Prozess der verpflichtenden Anpassung (1997 bis 2007)[54].

Nachdem in den Staaten Mittel- und Osteuropas teilweise radikale Systemwechsel stattgefunden haben, kann aus deren Perspektive die Europäische Union, aber auch deren Mitgliedsstaaten als Vorlage für die demokratische und wirtschaftliche Lage gesehen werden. Jedoch hat sich die Europäische Union direkt bemüht, den Ländern bei der Bewältigung der Umbrüche eine Perspektive

[53] So wurde die technische Assistenz und die finanzielle Unterstützung für Bulgarien und Rumänien bis 1997 ausgezahlt, obwohl die Staaten die Bedingungen einer dafür ausgelegten Verwaltung nicht vorweisen konnten. Dadurch sollte aber eine Stabilisierung des schon erreichten Zustandes gewährleistet werden. Die makroökonomische Situation wurde gefestigt und Krisenmanager für derartige ökonomische und monetäre Situationen entsendet. PHARE und die Folgeprogramme ISPA und SAPARD waren darauf ausgerichtet die rechtliche, institutionelle und strukturelle Anpassung im Sinne des *Acquis* zu erreichen.

[54] Abhängig von den zu betrachtenden Bewerberstaaten. Für Rumänien und Bulgarien kann diese Phase bis 2007 angenommen werden, während für die anderen Staaten 2004 als relativer Endpunkt definiert werden kann.

(Assoziierungsabkommen) und Hilfe anzubieten (PHARE-Programme zur Finanzierung der Reintegration in die unterschiedlichen Programme der internationalen Gemeinschaft). Insofern können Übernahmeprozesse in dieser Phase der allgemeinen Annäherung nur durch spezifische Akteurskonstellationen in den Staaten selbst und die Positionierungen dieser AkteurInnen als prowestlich oder pro europäisch erklärt werden (Dimitrova 2005, 75).

Die ersten Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Staaten aus Ost- und Südosteuropa gehen auf die Jahre 1988-89 zurück, als Ungarn und Polen Handelsbeziehungen mit der Europäischen Gemeinschaft aufnahmen. Der wirkliche Start intensiver und strukturierter Beziehungen lässt sich auf die Unterzeichung der Europe Agreements zwischen der damaligen Europäischen Gemeinschaft und Tschechien, Ungarn, Polen und der Slowakei 1992 zurückdatieren. Bulgarien und Rumänien haben diese Vereinbarungen erst 1993 unterzeichnet, Slowenien 1996 und die Staaten des Baltikums 1998. Diese Abkommen waren ausgeweitete Wirtschafts- und Handelsvereinbarungen, beinhalteten aber auch bereits die Zielsetzungen, diese Staaten an die Europäische Gemeinschaft heranzuführen. Diese Heranführung bezog sich dabei bereits auf die Übernahme der auf den Binnenmarkt bezogenen Rechtsgrundsätze der Gemeinschaft. Auch wenn diese Hinweise noch keinen verpflichtenden Charakter aufwiesen und für beide Seiten keinerlei Verpflichtung beinhalteten, so lässt sich an den Entwicklungen der Staaten in ihren Transitions- und Transformationsprozessen ablesen, dass sie ihre Rechtsgrundlagen tatsächlich in die Richtung der Europäischen Gemeinschaft angepasst haben. Da es sich aber noch nicht um den Beitrittsprozess selbst gehandelt hat, sind die rechtlichen Angleichungen noch zu vernachlässigen und können auch nicht durch die sehr vage Perspektive eines Beitritts erklärt werden.

Erst durch eine Präzisierung der Perspektiven auf den Beitritt zur Europäischen Union, der durch die Beschlüsse auf den unterschiedlichen Ratstreffen seit 1992 erfolgt ist, wurden den nun als Bewerber zu bezeichnenden Staaten tatsächlich auch auf der Übernahmeseite stärkere Verpflichtungen für Übernahme und zu Reformen abverlangt, aber auch Anreize geboten. Dennoch bezog sich diese Heranführung lediglich auf makroökonomische Bedingungen und das Ziel einer gewissen Stabilisierung der sich im Umbruch befindenden Staaten. Für die Erklärung von Reformen wird also die Perspektive der Mitgliedschaft wichtiger,

denn nun finden nationalstaatliche AkteurInnen plötzlich einen Kontext vor, in dem sie innen- als auch außenpolitisch auf eine mögliche EU-Mitgliedschaft Bezug nehmen müssen.

Während des Europäischen Rates 1993 in Kopenhagen wurde der Prozess der Erweiterung in die Wege geleitet. Dort wurde festgehalten, dass wenn die Staaten in Mittel- und Osteuropa die notwendigen Bedingungen für einen Beitritt erfüllen, sie der Gemeinschaft beitreten können. Insofern erscheint es wenig überraschend, dass zwischen 1994 und 1996 alle ehemaligen Ostblockstaaten offizielle Beitrittgesuche stellten. Rumänien und Bulgarien gehörten zu der Gruppe von Staaten, die dieses Gesuch an die Gemeinschaft im Jahr 1995 richteten.

Die Bedingung, den *Acquis Communautaire* zu übernehmen, wurde dabei noch nicht explizit ausgesprochen, doch die klassische Methode der Erweiterung sieht diesen Rechtstransfer als grundlegende Bedingung für einen Beitritt an (Gower 1999, 7). Doch nach dem Rat in Kopenhagen war dennoch klar für die beteiligten AkteurInnen, nämlich dass die nationalen Rechtsordnungen und die Rechtssysteme in Linie der europäischen Rechtsordnung und Rechtssetzung erfolgen müsste, um die Implementation europäischen Rechts und die Umsetzung von Regulierungen zu gewährleisten.

Eine offizielle Veröffentlichung (communication) der Kommission hält 1994 fest, dass die rechtliche Angleichung besonders wichtig ist und gibt Hinweise auf spezifische Maßnahmen um die Regierungen der Bewerberstaaten bei diesen Prozessen zu unterstützen: „On accession, each associated country will have to adopt the '*Acquis* communautaire' wich exists at that time. … Several of the associated countries have already instituted systems for ensuring the new laws conform to the Union's legal framework, this huge tasks of approximation of legislation can only be done by the associated countries themselves " (Commission of the European Communities 1994, 5).

Rechtliche Umsetzung, technische Harmonisierung und die Entwicklung von europäischen Standards und Abläufen treten damit auf die oberste Ebene der Priorisierung und gleichzeitig soll dafür eng zusammengearbeitet werden.

Diese Annäherungen an die europäischen Standards und die Rechtsvorschriften der EU soll zudem durch die Europäische Kommission koordiniert und beobachtet werden und mittels eines speziellen Programms, dem PHARE-Programm,

unterstützt werden. Bei einem weiteren Treffen 1994 in Korfu wurde die Bedeutung der Implementation der European Agreements weiter präzisiert. Erst beim Ratstreffen in Essen 1994 wurde die phasenweise Adaption des Binnenmarktes durch die Kandidatenstaaten und so wurde die Übernahme der Rechtsregeln zu einer zentralen Bedingung des Beitritts. Während des Ratstreffen in Cannes wurde ein Weißbuch erarbeitet und das Ziel präsentiert, dass die durch die Agreements herangeführten Länder auch in den Binnenmarkt integriert werden müssen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1995). „It [the white paper] identified in considerable derail the key measures in each sector of the internal market that the associate countries needed to adopt, including an enormous volume of what is rather euphemistically termed 'legal approximation' […] It also suggested a logical sequence for the legislative programme while leaving it up to each of the associated states to draw up its own timetable" (Gower 1999, 9).

Für die Bewerberstaaten war dieses Weißbuch eine starke Orientierungshilfe für die Vorbereitung der nationalen Strategien. Die Übernahme des Rechtsbestands erschien den Bewerberstaaten nicht als großes Problem. Allerdings verdeutlicht das Weißbuch die Position der Kommission, dass „simply ticking off the required laws" in nationales Recht keine angemessen Vorgehensweise sei. Es verweist darauf, dass eine Notwendigkeit besteht auch entsprechende Implementationsprozesse einzuleiten und Strukturen aufzubauen, um eine effiziente Rechtsdurchsetzung zu ermöglichen (Gower 1999, 10ff) besteht. Während des Treffens in Madrid, im Dezember 1995, wurde dann zudem die Bedeutung des Aufbaus der notwendigen Verwaltungsstrukturen für die Umsetzung und Erfüllung der Kriterien betont.

Erst in der dritten Phase kann von tatsächlichen regulierungsspezifischen Konditionalitäten gesprochen werden, die insbesondere durch die sogenannten Beitrittspartnerschaften strukturiert wurden. Darin wurden Anpassungsanforderungen und Heranführungshilfen bestimmt und die Regierungen übernahmen die Verpflichtung, sich diesen Bedingungen zu unterwerfen. Aufgrund der klar formulierten Konditionalitäten, insbesondere im Rahmen des Kopenhagener Gipfels, versucht die EU, ihre spezifischen regulativen Modelle direkt vorzuschreiben und damit eine innenpolitische Kapazitäts- und Kompetenzverlagerung in Richtung Europäischer Union zu

erreichen. Insofern verlagert sich auch die Perspektive von der innenpolitischen Akteurskonstellation stärker auf die Konditionalitäts- und Legitimitätsaspekte des Beitrittsprozesses. Die vorher stark an entwicklungspolitischen Aspekten orientierten Prozesse der Heranführung an die EU werden durch einen radikaleren Anpassungs- und Übernahmeprozess abgelöst, der zwar konditionale Macht bringt, aber Legitimierungsprobleme für den Verlauf des Prozesses heraufbeschwört. Der Druck der EU ist in dieser Phase also am größten, wenngleich die Übernahmewahrscheinlichkeit durch unterschiedliche Legitimitätsaspekte eher geringer wird (Kutter und Trappmann 2006, 34f, Kutter und Trappmann 2008, 185).

Im Juli 1997 wurde durch die Kommission die Agenda 2000 vorgestellt, die Ziele für die zukünftige Form und Situation der Gemeinschaft enthielt, ebenso wie eine Perspektive auf die Ostererweiterung der Europäischen Union. Diesem Dokument ging ein intensiver Recherche- und Kommunikationsprozess zwischen Vertretern der Mitgliedsstaaten und der Kommission sowie den potentiellen Bewerberstaaten voraus. Eine wichtige Feststellung zu diesem Zeitpunkt war, dass keiner der Staaten die Kopenhagener Bedingungen erfüllt hatte, aber Länder wie Ungarn, Tschechien, Polen, Estland und Slowenien in der Lage seien, die Bedingungen mittelfristig erfüllen zu können. Insofern ist es wenig überraschend, dass die Europäische Kommission während des Ratstreffens in Luxemburg 1997 beschloss, die Beitrittsverhandlungen mit diesen Staaten zu eröffnen. Formal begannen diese Gespräche im Frühjahr 1998. Es dauerte immerhin bis zum Jahr 2000, bis auch mit den anderen Bewerberstaaten die Verhandlungen eröffnet wurden. Dieser Entscheidung ging das Ratstreffen in Helsinki im Dezember 1999 voraus.

Besondere Beachtung verdient die Agenda 2000, die wichtige Randbedingungen des Erweiterungsprozesses formuliert. Die Verpflichtung der Bewerberstaaten im Rahmen der Vereinbarungen bot die Grundlage für die Bewertung der Fortschritte, jedoch auch die Hinweise aus dem Weißbuch wurden durch die Kommission als Referenz für eine Bewertung herangezogen. Allerdings ist anhand der Bewertungskategorie nicht immer klar, wie signifikante Bemühungen oder die Implementation signifikanter Elemente zu verstehen sind.

Mit dem Weißbuch haben die Bewerberstaaten aber eine sehr genaue Beschreibung vorliegen, wie sie ihre Annäherung an den Rechtskorpus der

Europäischen Union strukturieren und planen können. Diese nationalen Programme beinhalteten detaillierte Pläne, wie etwa die nationalen Rechtssysteme und die zeitlichen Zielsetzungen für die Umsetzung der Reformen. Diese Pläne wurden in allen Ländern Mittel- und Osteuropas immer wieder überarbeitet und angepasst, denn der Umfang der umzusetzenden Regelungen war enorm. Dennoch müssen diese Pläne als wichtiges nationales Instrument betrachtet werden, denn die Herausforderung des Rechtstransfers verläuft über alle nationalen Ministerien und Institutionen und bedarf daher einer guten Koordination.

5.2.1 Verhandlungen über den Beitritt

Der Sinn der Beitrittsverhandlungen bestand darin, die Grundlagen und die Bedingungen für den Beitritt der Bewerberstaaten festzulegen (Christoffersen, 2007, 43). Einfach gesprochen bestand die Aufgabe für die Bewerberstaaten darin, den *Acquis Communautaire* zu übernehmen und zu implementieren. Daraus ergab sich für die Bewerberstaaten die Konsequenz, praktisch keinen Verhandlungsspielraum über Ausnahmen zu verhandeln, lediglich gewisse Übergangsfristen wurden gewährt. Die Bewerberstaaten mussten also den *Acquis* in einer gewissen Beitrittsphase übernehmen und umsetzen. Gleichzeitig markiert aber diese Übernahme aber auch den Endpunkt und das Ziel dieses Prozesses. Anders ausgedrückt: Erst durch die Übernahme des *Acquis* kann ein Bewerberstaat Mitglied der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union werden.

Um die genauen Bedingungen für den Prozess zu definieren, wurden die Rechtssysteme aller Bewerberstaaten untersucht, um Prioritäten festzulegen und den Anpassungsbedarf genau zu bestimmen. Dieser Anpassungsbedarf wurde entlang des Rechtsbestandes der Europäischen Gemeinschaft nach 35 Kapiteln strukturiert, wie sie erstmalig bei der Erweiterungsrunde 1995 mit Österreich, Finnland und Schweden angewendet wurden. In bilateralen Zusammentreffen wurden die nationalen Grundlagen vorgestellt und mit jenen des *Acquis Communautaire* abgeglichen (Christoffersen, 2007, 43).

Dabei kann von zwei zentralen Fragen ausgegangen werden, nämlich der Bereitschaft, das nationale Rechtssystem an den *Acquis* anzupassen und den Schritten, die erfolgen müssen, um diese Adaption und Implementation zu gewährleisten. Auf der Basis dieser Überprüfung übermittelte die Europäische

Kommission einen Bericht über jedes Kapitel und jedes Land an den Rat und führte dabei auch mögliche Probleme sowie die Anmerkungen des Bewerberlandes an. Nach der Untersuchung formulierten dann die Bewerberstaaten ihre Position, wie und wann sie die wichtigen Normen und Rechtsgrundsätze in ihre jeweiligen Strukturen übernommen haben werden. Diese Positionierungen sollten sich auf den Rechtsabgleich, die Schaffung von neuen oder die Anpassung von vorhandenen Verwaltungsstrukturen sowie auf die eigentliche Implementation beziehen.

Während alle anderen Staaten spätestens im Jahr 2001 alle Verhandlungskapitel erfüllen konnten, hatten Bulgarien und Rumänien zu diesem Zeitpunkt erst gut die Hälfte der Kapitel geschlossen und zeigen erst in den nachfolgenden Jahren bis 2004 wirkliche Fortschritte bei der Rechtsübernahme.

Die geringe Zahl der Ausnahmen und der schmale Zeitkorridor für die Übernahme des gesamten *Acquis* stellten die Bewerberstaaten vor eine große Herausforderung. Dass die Zahl der Ausnahmen so niedrig war, zeigt sich klar in den Prioritäten der Bewerberstaaten. Insbesondere das Umweltrecht war für die meisten Bewerber am problematischsten, dort verlangten sie auch die längsten Übergangsfristen.

Das wichtigste Instrument, um den Beitrittsprozess zu überwachen, waren die jährlichen Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission. Diese Berichte diskutierten die wichtigsten politischen und ökonomischen Entwicklungen ebenso, wie rechtliche Fortschritte und politische Reformen in den 35 Kapiteln. Mit diesen Berichten wurden aber nicht nur die Fortschritte in den Bewerberstaaten der Öffentlichkeit präsentiert. Ziel dieser Veröffentlichung war es auch, einen gewissen Druck auf die Bewerberstaaten auszuüben und die Konditionalität des Beitrittsprozess zu demonstrieren. Das wurde möglich, weil diese Berichte eine breite Öffentlichkeit erreichten – sowohl in der Europäischen Gemeinschaft, als auch in den Bewerberstaaten. Um die Daten für die Berichte zusammenzutragen, wurden Informationen von den Bewerbstaaten abgefragt, besondere Berichte von nationalen und internationalen NGOs ausgewertet, und Untersuchungen der EU-Büros in den Bewerberstaaten analysiert. Die Erweiterungsdirektion der Europäischen Kommission koordinierte diese Maßnahmen und veröffentlichte die Informationen in Kooperation mit anderen Generaldirektionen. Durch diese Vorgehensweise war es der Kommission

möglich, problematische Gebiete für jedes Land zu identifizierten und so den Druck hoch zu halten. Nach Abschluss der Verhandlungen wurden die Beitrittsvereinbarungen unterzeichnet.

Neben der Konditionalität versuchte die Europäische Kommission durch eine Vielzahl von Maßnahmen, die Bewerberstaaten bei Rechtstransfer und Implementation zu unterstützen. Bereits 1996 wurde das Programm TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Programme) ins Leben gerufen. Damit sollte die Schaffung neuer Institutionen im Sinne der Angleichung und Übernahme an den *Acquis* unterstützt werden. Darüber hinaus war auch das Programm PHARE von großer Bedeutung für den Aufbau der institutionellen Strukturen in den Bewerberstaaten.

Die Kombination aus Druck und Unterstützung versetzte die Europäische Kommission in die Situation, die Regierungen der Bewerberstaaten in der Öffentlichkeit und in direkten Verhandlungen massiv unter Druck zu setzen.

Die Beitrittsverhandlungen unterscheiden sich für die Bewerberstaaten in erheblichem Maß von den Verhandlungen mit anderen internationalen Organisationen, denn diese Verhandlungen haben das Potential, alle Ministerien und öffentlichen Verwaltungsinstitutionen zu betreffen und erfordern tiefgreifende Veränderungen in den jeweiligen nationalen Strukturen (Kassim et al 2000). Die öffentliche Verwaltung musste die Verhandlungen nicht nur vorbereiten, sondern in der Folge auch für den Rechtstransfer und die Implementation der neuen Regelungen sorgen. Gleichzeitig war sie aber auch damit konfrontiert, die neuen Rahmenbedingungen, die politischen und legistischen Prozesse in der Europäischen Gemeinschaft zu beobachten und gegebenenfalls auf wichtige Veränderungen zu reagieren. Die Art und Weise, wie sich die Bewerberstaaten institutionell aufstellten, um die Erfordernisse des gesamten Annäherungsprozesses zu verarbeiten, hatte sowohl Konsequenzen für die Verhandlungen, als auch für die Implementationsprozesse und die sich daraus ergebene Compliance mit dem *Acquis* im Lauf des Annäherungsprozesses.

Am Beginn des Annäherungsprozess war in erster Linie das Außenamt für die Beziehung zur Europäischen Gemeinschaft verantwortlich (Rupp, 1999). Auch wenn die individuellen Vereinbarungen zwischen der Gemeinschaft und den Bewerberstaaten Auswirkungen auf die Wirtschaftssysteme und die Industrie

hatten, lag die Hauptverantwortung für die Verhandlungen bei den Außenämtern. Jedoch wurden die Anforderungen mit dem fortschreitenden Beitrittsprozess und einer tatsächlichen Beitrittsperspektive für die Bewerberstaaten komplexer und wurden daher von den Bewerberstaaten in eine stärker institutionalisierte Form überführt, da die Gesamtheit der Administration der Staaten betroffen war.

Durch die strengen Bedingungen und Kriterien der Osterweiterung werden zwei weitere Elemente der Europäisierung exklusiv für die Staaten Mittel- und Osteuropas bedeutsam: der Zugang zu Verhandlungen und weiteren Annäherungen, aber auch institutionelle Hilfe durch ExpertInnen und Ratschläge.

Die folgende Abbildung fasst die Abläufe des Erweiterungsprozesses für die mittel- und osteuropäischen Staaten zusammen. Darin finden sich klare Ziele, notwendige Schritte und unterstützende Elemente für Demokratisierung, die Ausbildung einer Marktwirtschaft, Stabilisierung und Vorbereitung auf die Integration in die Gemeinschaft.

Abbildung 2 Abläufe des Erweiterungsprozesses

<table>
<tr><td>First Step</td><td colspan="4">Europe Agreements</td></tr>
<tr><td>Second Step</td><td colspan="4">Copenhagen Criteria</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Third Step</td><td rowspan="4">Essen Pre-accession Strategy</td><td colspan="3">Europe Agreements</td></tr>
<tr><td colspan="3">PHARE Programmes</td></tr>
<tr><td colspan="3">White Paper</td></tr>
<tr><td colspan="3">Structure Dialog</td></tr>
<tr><td rowspan="8">Fourth Step</td><td rowspan="8">Agenda 2000-Reinforced Pre-accession Strategy</td><td colspan="3">European Conference</td></tr>
<tr><td colspan="3">Accession Negotiations Process</td></tr>
<tr><td rowspan="6">Accession Process</td><td colspan="2">Accession Negotiations</td></tr>
<tr><td colspan="2">Screening the Acquis</td></tr>
<tr><td colspan="2">Review Procedure</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Reinforced Pre-Accession strategy</td><td>Europe Agreements</td></tr>
<tr><td>Accession Partnerships</td></tr>
<tr><td>Pre-accession Aid and PHARE</td></tr>
</table>

Quelle: (Demetropoulou 2002)

Die Erweiterungsabläufe gehen dabei auch auf auftretende Probleme bei der Anpassung der mittel- und osteuropäischen Staaten ein. Eine Vielzahl der Instrumente unterstützt eine starke Europäisierung der Bewerberstaaten, während die freiwilligen Anpassungsleistungen in den Beginn der 1990ziger Jahre zu legen sind. Konditionalität ist dabei der wichtigste Mechanismus. Durch die Beitrittsperspektive werden politische und ökonomische Bedingungen miteinander in Beziehung gesetzt.

5.2.2 Rechtliche und institutionelle Vorbilder

Bewerberstaaten müssen durch die besonderen Bedingungen des Beitrittsprozesses Regeln und Gesetze implementieren, die sie von der Europäischen Ebene „herunterladen“, und sind den gleichen Bedingungen ausgesetzt wie Mitgliedsstaaten. Die Übernahme des *Acquis* in nationales Recht und die Harmonisierung mit europäischem Recht ist eine Grundbedingung, um Mitglied der Europäischen Union zu werden. Rechtliche Differenzen und institutionelle Schwächen wurden in den Vorverhandlungen aufgedeckt und sind Teil der 35 Verhandlungskapitel. Die Kandidatenstaaten sind ebenso wie die Mitgliedsstaaten Konsumenten europäischen Rechts und müssen es implementieren. Sie sind dabei aber in einer ungleich schwächeren oder schlechteren Position als die Mitgliedsstaaten, denn die Kontrolle der Europäischen Kommission ist eine permanente und sehr genaue. „The candidates have less room for manoeuvre in implementing EU models because they are under stronger pressure to attempt close mimetism, as they have to prove themselves to be worthy potential member states” (Grabbe 2003, 313).

Dennoch wird auch in den Bewerberstaaten europäisches Recht in spezifischen nationalen Kontexten implementiert und hängt von nationalen Akteuren ab. Da die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten nicht ein singuläres Modell zu exportieren haben, haben die Kandidatenländer verschiedene Referenzpunkte für ihre Politikreformen auch in den Mitgliedsstaaten selbst. Diese verschiedenen Referenzpunkte eröffnen den Bewerberstaaten einen gewissen Spielraum bei der Implementation, doch müssen sie vor allem die Rechtsanpassung nachweisen. Die Kandidaten müssen außerdem darstellen, dass sie für den Beitritt bereit sind.

5.2.3 Finanzielle und technische Hilfe

Die Europäische Union ist die größte und wichtigste Organisation, die den Staaten in Mittel- und Osteuropa finanzielle und technische Unterstützung gewährt hat.[55] Die finanzielle Hilfe wurde vor allem eingesetzt, um Reformen zu unterstützen, die die institutionellen Arrangements der Bewerberstaaten näher an die Institutionen der Europäischen Union heranführen sollten. Doch für alle Bewerberstaaten gilt in einem nicht zu vernachlässigbaren Rahmen, dass die finanziellen Hilfen der Europäischen Union durch die Nationalstaaten kofinanziert werden müssen. Diese Regelung der Kofinanzierung zwingt die Bewerberstaaten dazu, finanzielle Mittel in bestimmte Politikfelder zu lenken. Der Prozess der Heranführung der späteren Bewerberstaaten Mittel- und Osteuropas ist durch ein fein abgestimmtes Netz an Zeitplänen und Zielvorgaben, technischen und finanziellen Begleitprogrammen, aber auch durch Prozesse des Überwachens, Kontrollierens und Strafens gekennzeichnet.

Neben diesem noch sehr allgemein gehaltenen Rahmen verabschiedete der Rat 1994 in Essen eine gezielte Heranführung der assoziierten Staaten an den europäischen Binnenmarkt. Bereits 1995 werden dafür im Weißbuch „Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1995), zwei zentrale Instrumente erwähnt: die Europa-Abkommen und die Strukturierten Beziehungen.

Beide Ansätze bilden ein relativ zielgerichtetes Regelwerk, das einerseits Prioritätensetzungen und Reformbedarf andeutet, andererseits gegenseitige Verpflichtungen zwischen der EU, ihren Mitgliedsstaaten und den assoziierten Staaten definiert.

Ausgehend von der Verordnung (EG) Nr. 622/98 wurden sogenannte Beitrittspartnerschaften zwischen den assoziierten Staaten und der EU fixiert. Sie beschreiben nicht nur klare Prioritäten und gegenseitige Verpflichtungen, sondern auch den Rahmen der finanziellen Unterstützung während der Heranführung (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000a, 3).

[55] Die finanziellen Mittel, die den Bewerberstaaten ausgezahlt werden, sind jedoch wesentlich geringer als die Gelder, die durch den Regional- und Strukturfond unter den Mitgliedsstaaten verteilt werden.

Die Definition spezifischer finanzieller und administrativer Hilfen für die Bewerberstaaten ist eine Weiterentwicklung jener Programme, die bereits seit 1989 den Staaten im Umbruch als Unterstützung gewährt wurden. Bereits 1994 macht der Rat klar, dass die Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten nicht ohne Unterstützung gelingen kann. Insbesondere mit Hinblick auf die Rechtsimplementation scheinen solche Mittel für die Schaffung entsprechender Institutionen notwendig. Dies musste eines der zentralen Gestaltungsprinzipen europäischer Nachbarschafts- und Entwicklungspolitik sein (Höland 2002, 83).

Das hierfür adaptierte Programm PHARE kann in diesem Sinn als „Prozess der Unterstützung des bereitwilligen Landes bei der Entwicklung der Strukturen, Strategien, Humanressourcen und Managementfähigkeiten, die zur Stärkung ihrer Kapazität im wirtschaftlichen, sozialen, ordnungspolitischen und administrativen Bereich erforderlich sind“[56] definiert werden.

Das Programm PHARE trägt einerseits zur Finanzierung des Aufbaus von Institutionen bei, um jene Rahmenbedingungen zu erreichen, die durch die Kopenhagener Kriterien beschrieben sind. Ein wichtiges Element dieser Vorgehensweise ist dabei das Modell der Patenschaften, „Twinnings“. Mittels dieser Programme werden die Fähigkeiten und praktischen Erfahrungen der öffentlichen Verwaltung durch zwischenstaatliche Partnerschaften spezifischer Ministerialabteilungen, berufsständigen Vertretungen, europäischen und regionalen Vereinigungen und die Abstellung von Beamten auf Zeit sowie ergänzende Weiterbildungen erreicht.[57]

Der erreichte Stand bei der Heranführung der Bewerberstaaten wird durch die sehr kontinuierlichen Screeningprozesse erreicht, die dabei helfen, die Themen- und Problemfelder in den 35 Kapiteln aufgeführten Entwicklung der Heranführung zu bestimmen.

Der Europäische Rat hat dann 1997 die Europäische Kommission aufgefordert, jährlich über die erreichten Fortschritte der Bewerberstaaten zu informieren. Durch diese in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes[58] festgeschriebene

[56] http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989R3906:20050102:DE:PDF, abgerufen am 21.04.2008

[57] Leitlinien S.5 vgl. Phare 2000 Review 27.10.2000 C(2000) 3103/2, S. 5, The Phare Programme. Annual Report 1998 COM(2000) 183 final, S. 8ff

[58] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm,, abgerufen am 13.07.2008

Forderung wird die Europäische Kommission, politisch gesehen, zur zentralen Akteurin des Erweiterungsprozess, denn sie definiert den Umfang der technischen und politischen Berichterstattung über die Bewerberstaaten. Durch die Veröffentlichung dieser Berichte entwickelt sich zudem ein in den Teilöffentlichkeiten der Bewerberstaaten wirksamer selbstreflexiver Prozess über die Leistungen des Landes und seiner politischen AkteurInnen. Erwartungen, Tun und Lernen gehen Hand in Hand und bilden einen besonderen Kontext für die Entwicklungsprozesse der Bewerberstaaten.

Nach den dreijährigen Verhandlungen kann für die Endphase des Heranführungsprozesses ein System an Übergangsregelungen bestimmt werden, in denen sich die Bewerberstaaten verpflichten, bestimmte Teile des *Acquis* erst nach dem Beitritt umzusetzen. Dauer und Tragweite sind dabei genau bestimmt. Die Vorbereitungsphase wird durch eine Wegskizze für den Beitritt – road map –, die sich konkret auf die in den Verhandlungskapiteln skizzierten beziehen, ergänzt, „um die Verhandlungen auf der Grundlage der bestehenden Prinzipen und unter der Anwendung des vorstehend beschriebenen Verfahrens in Bezug auf Übergangsmaßnahmen voranzubringen“[59].

5.2.4 Benchmarking und Berichte

Wie bereits mehrmals angedeutet, ist das Berichtwesen ein zentraler Bestandteil des Prinzips der Konditionalität, und dominiert den Erweiterungsprozess. Hilfe für Reformen und andere Unterstützungen ist an die jährlichen Evaluationen im Rahmen der Beitrittspartnerschaften gebunden. Diese Dokumente sind der direkte Einstieg der Europäischen Union in nationale Politikgestaltung. Die dort festgelegten Punkte werden jedes Jahr evaluiert, neue Programmpunkte werden definiert. Die jährlichen Berichte über die Situation und den Fortschritt in den Kandidatenstaaten sind sowohl eine Quelle der Information für die EU und ihre Mitgliedsstaaten als auch für die politischen Debatten in den Bewerberstaaten selbst.

[59] Strategiepapier. 2000. Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, vom 8. November 2000, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm, abgerufen 2.2. 2007, S. 32

5.2.5 Ratschlagswesen

Eine weitere Möglichkeit nationale Politikgestaltung zu beeinflussen, findet sich in den „Twinnig"-Programmen der EU. Diese Programme arbeiten mit dem Prinzip, dass sich Mitgliedsstaaten bei der Lösung von Problemen gegenseitig unterstützen. Verwaltungsangestellte werden von den Mitgliedsstaaten in die Verwaltungen der Bewerberstaaten entsendet und sollen dort Erfahrungen und Wissen über die Regelung eines spezifischen Sachverhalts einbringen. Dadurch werden Reformprojekte unterstützt und an institutionelles Erfahrungswissen angebunden, das in einem neuen Kontext etabliert werden soll. Es erfolgt also nicht nur ein Rechtstransfer, sondern es wird auch spezifisches Implementations-Know-how mit transferiert. Doch auch für diese Projekte gilt, dass die Umsetzung nicht frei von den politischen Prozessen in einem Land ist. Es kann einen Unterschied machen, von welcher Nation die „Hilfskräfte" entsandt sind, denn auch nationale Politikstile können sich auf die Ratschläge auswirken. Insofern werden EU-konforme Regeln für ein bestimmtes Politikfeld implementiert, aber die entsprechen einem Lösungsmodell eines anderen Mitgliedsstaates.

5.2.6 Zugang zu Verhandlungen

Das eigentliche und letzte Ziel des Erweiterungsprozesses ist der Beitritt der Bewerber zur Europäischen Union. Dieser Prozess kann in Etappen eingeteilt werden, die sich durch das Erreichen spezifischer Kriterien ergeben und zur Eröffnung einer nächsten Phase führen. Die Eröffnung einer nächsten Verhandlungsphase obliegt der Einschätzung der Europäischen Kommission. Ebenso wie die technische und finanzielle Hilfe Politikwandel und Reformen beeinflussen und induzieren können, stellt die Zulassung zu neuen Stufen ein wichtiges Einfluss- und Kontrollinstrument der EU dar.

Die Kontrolle und Zulassung zu weiteren Stufen führt zum eigentlichen Prozess der Übernahme von EU-Recht. Durch das Ratstreffen von Helsinki 1999 wurden Demokratie und Menschenrechte zu einer Vorbedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erklärt. Im Falle Bulgariens (Kernkraft) und Rumänien (Wirtschaft) wurden weitere individuelle Bedingungen ausgesprochen, bevor mit diesen Staaten die Verhandlungen im Jahr 2000 eröffnet wurden. „This was an innovative move for the European Union, in making an explicit linkage between benefit and specific tasks for applicants, and it may herald the start of more and

targeted use of conditionality" (siehe auch Grabbe 2002a, Grabbe 2003, 316, Wiener und Schwellnus 2004).

Der eigentliche Mechanismus hinter der Kontrolle der weiteren Schritte im Erweiterungsprozess ist die Veröffentlichung der Ergebnisse und die damit verbundene Zuschreibung von Verantwortung für nicht erreichte Ziele oder nicht erhaltene finanzielle Mittel. Damit verfügt die Europäische Kommission über ein weiteres Mittel, direkt auf die Politikgestaltungsprozesse in den Bewerberstaaten einzuwirken. Die Kritik in den Berichten der EU kann politische Öffentlichkeiten mobilisieren, gerade dann, wenn wie in Osteuropa die breite Öffentlichkeit den Beitritt zur Europäischen Union als etwas Begrüßenswertes einschätzt.

Wie auch in den Mitgliedsstaaten, wird der Einfluss der Europäischen Union in einem spezifischen Politikfeld sowohl durch die Akteurskonstellation als auch die Regelungstradition und damit die institutionelle Pfadabhängigkeit bestimmt. Zu den in der Erforschung der Mitgliedsstaaten herangezogenen Variablen sind in den Kandidatenländern weitere intervenierende Faktoren auszumachen, die in Kapitel 7 weiter ausgeführt werden (Grabbe 2001a).

5.2.7 Die Unsicherheiten des Erweiterungsprozess aus Sicht der Bewerberstaaten

Der Prozess der Erweiterung selbst ist durch einige Unsicherheiten und Machtungleichgewicht geprägt. Das Machtungleichgewicht ergibt sich aus der wirtschaftlichen Kraft der Verhandlungspartner, denn während die Bewerberländer wenig anzubieten haben, öffnen sich für sie nach den Übergangsfristen der uneingeschränkte Zugang zum Binnenmarkt, ebenso wie der Zugang zu finanziellen Ressourcen sowie politischer Gestaltungsmacht in der Gemeinschaft. Anpassungsdruck für sich genommen ist somit kein geeigneter Vorhersagewert, wie Staaten auf die Bedingungen des *Acquis* und der *Kopenhagener Kriterien* reagieren.

Unsicherheit ergibt sich daraus, dass es schwierig ist, die Messbarkeit für die Kopenhagener Kriterien zu definieren. Zum anderen sollen die Bewerberstaaten

Politikentwürfe implementieren, die sich auch auf der Europäischen Ebene, wie zum Beispiel Sozialpolitik, erst entwickeln (Falkner 1998). [60]

Eine weitere Ursache für Unsicherheit ist die Rangfolge und Wichtigkeit einzelner Bedingungen. Sicher sind die Stabilität der demokratischen Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und ein funktionierendes marktwirtschaftliches System sehr wichtige Bedingungen, aber bei den Politikinhalten scheint es wichtigere (etwa Sicherheitspolitik und Grenzkontrollen) und weniger wichtige (etwa Gleichstellungspolitik) zu geben.

Vorangegangene Erweiterungsrunden haben den beitretenden Staaten immer lange Übergangsfristen für diverse Politikbereiche ermöglicht. Im Fall der Süderweiterung (Griechenland, Spanien und Portugal) wurden die Bedingungen sogar gelockert, um die vormals autokratischen Systeme in die EU zu integrieren und Demokratie langfristig zu stabilisieren (Wiener und Schwellnus 2004).[61] Grabbe (2003) führt aus diesem Grund auch die Zeitdimension als eine dritte Quelle der Unsicherheit aus der Sicht der Bewerberstaaten an. Eine vollständige Implementation ist in der vorgegebenen Zeit kaum möglich und so stellt sich die (politische) Frage, welche Bedingungen auch nachträglich erfüllt werden können. Die Geschwindigkeit des Beitrittsprozesses setzt beide Seiten, sowohl die Bewerber als auch die Europäische Kommission, enorm unter Druck, Verhandeltes auch einzuhalten.

Nicht nur die Demokratie- und Stabilitätskriterien der EU sind schwierig zu evaluieren; auch das Ziel der Adaptionsprozesse ist unklar. Das ist die vierte Quelle für Unsicherheit, denn es gibt im Erweiterungsprozess der EU keine quantitativ festgelegten Ziele, wie es zum Beispiel bei Hilfen durch die Weltbank oder den Internationalen Währungsfond der Fall ist. Wie schwierig es ist, die

[60] Ein weiteres Beispiel sind die Forderungen im Bereich der Minderheitenpolitiken bisher nicht durch tatsächliche, für alle Mitglieder geltende Kompetenzen auf der EU-Ebene verankert (Schwellnus 2002).

[61] Durch die politischen Prozesse in Osteuropa und die Chance, Europa wieder zu einen, wurde dennoch vermehrt über die Kosten der Erweiterung gesprochen, vor allem in dem Fall, wenn die Kandidatenländer noch nicht ausreichend vorbereitet sind. Diese Diskussionen schienen die Erweiterungstendenz der EU zunächst zu verlangsamen, doch mit dem Rat von Essen (Dezember 1994) gewann die Perspektive einer weiteren Erweiterung neue Triebkräfte, wenn auch auf die notwendigen, zunächst durchzuführenden Reformen zugespitzt. Dennoch findet sich darin auch eine klare Perspektive und plötzlich war der Druck auf die MOE-Staaten da, denn noch vor dem Beitritt mussten sie ihre Politiken und Institutionen auf die EU abstimmen. Verschiedene Papiere, wie das schon erwähnte Weißbuch, PHARE, Vorbeitrittsstrategie und nationale Aktionspläne zur Übernahme des *Acquis* sowie jährliche Forschrittsberichte der Kommission geben klare Hinweise auf zu reformierende Politikbereiche und stellen klare Vorgaben auf.

Fortschritte zu bewerten, wird in dieser Arbeit ersichtlich. Es wird deutlich, dass die Bewertungen, wie sie in den Fortschrittsberichten der Kommission getroffen werden, vieles unbeantwortet lassen. Während die EU auf ihr Druckpotential setzt und die Bewerberstaaten von außen modellieren kann, ist es Strategie nationaler Regierungen, externe Modelle auf nationaler Ebene zu replizieren und damit den Bedingungen der EU zu entsprechen. Außerdem unterscheiden sich die Berichte von Jahr zu Jahr und von Land zu Land. Es gibt kein einheitliches Schema und es ist nicht anzunehmen, dass ein solches Schema tatsächlich existiert (Grabbe 2003, Schimmelfennig u.a. 2003, Wiener 2002, Wiener und Schwellnus 2004).

5.3 Erweiterung und Europäisierung

Durch das Rechtssystem der europäischen Union sind Mitgliedsstaaten verpflichtet, europäischem Recht zu folgen. Sie haben Richtlinien in nationales Recht zu übertragen, Gesetze zu übernehmen und müssen sich den Beschlüssen auf europäischer Ebene beugen. Verweigern sie sich diesen Pflichten, hat die Europäische Kommission verschiedene Möglichkeiten, den übergeordneten europäischen Regelungen durch Vertragsverletzungsverfahren zur Durchsetzung zu verhelfen, da ein solches Verfahren zu einer Verurteilung des Mitgliedsstaates durch den Europäischen Gerichtshof führen kann.

Im Fall der Beitrittskandidaten kann allerdings nicht von einer unmittelbaren Wirksamkeit europäischen Rechts gesprochen werden. Der Anpassungsdruck wird in diesen Fällen vielmehr durch die Bedingungsgebundenheit des Beitrittsprozesses (Konditionalität) erzeugt. Insofern hat die Kommission auch keine rechtliche Möglichkeit, Anpassungen einzufordern, kann jedoch auf politischem Weg, nämlich mit Ermahnungen bis hin zur Beitrittsverweigerungsdrohung, ähnlich großen Druck aufbauen.[62] Gerade in Bereichen, in denen nationale Regelung und europäische Vorgabe sich stark unterscheiden, werden der Anpassungsbedarf und die Anpassungsnotwenigkeit entsprechend groß sein.

Aus den beschriebenen Charakteristika des Erweiterungsprozess und der ähnlichen Wirkungsstruktur im Vergleich zu den Mitgliedsstaaten der EU kann abgeleitet werden, dass Bewerberstaaten einem starken Konvergenztrend

[62] Allerdings nur unter der Prämisse, dass der Bewerberstaat ein großes Interesse daran hat, der Europäischen Union beizutreten und dabei auch die Kosten dieser Rechtsanpassung dem „höheren“ Ziel des Beitritts unterordnet.

unterliegen. Und das, obwohl gerade an den EU 15 immer wieder deutlich gezeigt werden konnte, dass nicht die Konvergenz, sondern ihre Divergenz für den Prozess der Europäisierung bedeutsam ist (Cowles u.a. 2001, Eising 1999, Heritier u.a. 2001).

Zunehmend an Bedeutung bei der Betrachtung der Prozesse im Zuge der EU-Erweiterung gewinnt daher der Forschungsansatz der *Europäisierung*. Er beschreibt die Beziehung von nationaler und europäischer Ebene und verschiedene Ergebnisse (outcomes), erklärt aber nicht die Gründe für Reaktionen und Ergebnisse und spart die individuellen nationalen Situationen und Konstellationen aus. Im Licht der Beitrittsoption und den damit verbundenen Bedingungen müssen die Mechanismen der Übernahme und die Motivation für institutionelle Reformen unterschieden werden.

Europäisierung kann als ein Prozess der Übernahme von Regeln und europäischem Recht in den Mitglieds- oder Kandidatenstaaten definiert werden. „Domestic change“ ist der Kernbegriff der Europäisierungsforschung (Cowles u.a. 2001, 4, Goetz 2000b, 2, Heritier u.a. 2001, 1, Risse und Sikkink 1999, 4). Dabei wird untersucht, wie die europäische Ebene Einfluss auf nationale politische Prozesse, Rechtssetzung und institutionelle Arrangements in den Mitglieds- oder Bewerberstaaten nimmt. Bislang konzentrierten sich die Analysen und Forschungsarbeiten auf die Mitgliedsstaaten der EU-15, in denen Wandlungsprozesse als abhängige Variable definiert sind und auch erklärt werden sollen. Diese für die westeuropäischen Mitgliedsstaaten durchaus erklärungsmächtigen Ansätze gewinnen durch den Prozess der Erweiterung ein neues Bewährungsfeld. Es ergibt sich die Frage, ob die *Perspektive* einer Mitgliedschaft, die politischen Prozesse, die institutionellen Arrangements und nationales Recht beeinflussen (Grabbe 2001a, Grabbe 2003, Wincott 2003).

Der Prozess der Erweiterung ist geprägt von Phänomenen, die mit der Europäisierung vergleichbar sind und immer eine europäische und nationale Perspektive aufweisen. Der Prozess der Annäherung an die rechtlichen und politischen Bedingungen der Europäischen Union kann darüber hinaus nach endogenen und exogenen Faktoren differenziert werden (Töller 2004, 1). Mit dem Prozess der Europäisierung ist aber auch eine politische Institutionalisierung verbunden, die sich als Ausbildung von formalen und informalen Regeln, Verfahren, Normen und Praktiken über verschiedenen Ebenen politischer

Entscheidungen beschreiben lässt.[63] Vorliegende Arbeiten versuchen in erster Linie, die Umsetzung von Verordnungen und Richtlinien in den Mitgliedsstaaten zu erklären und die dabei auftretenden Wirkungsmechanismen aufzudecken. In Bezug auf diese verbindlichen Anforderungen werden zwei grundsätzliche Erklärungsansätze unterschieden: rationalistisch-institutionelle sowie sozial-konstruktivistische Erklärungen (Börzel und Risse 2000b, Cowles u.a. 2001, Falkner 2000, Goetz 2000b, Heritier u.a. 2001, Knill und Lenschow 2001, Schmidt 2001c). Diese Konvergenzhypothese bezieht sich vor allem auf den schmalen Zeitrahmen, der für den Anpassungsprozess gesetzt ist und die Staaten dazu bringt, möglichst schnell und möglichst einfach ihre nationalen Politiken und Institutionen den Vorgaben der Europäischen Union anzupassen.[64] Im Gegensatz dazu wurde von den Bewerberstaaten der Erweiterungsrunden 2004 und 2007 die Anpassung bis zum Beitritt gefordert, was weniger als zehn Jahre bedeutet. Dabei muss auch bedacht werden, dass die institutionellen Ausgangsbedingungen wesentlich schlechter waren und der Raum für Nachverhandlungen mit der EU praktisch nicht gegeben war. Eine Erklärung für die Möglichkeit der EU, die Staaten in dieser Form zur Angleichung zu bringen, liegt unter anderem in der EU-Orientierung der politischen Akteure in den Bewerberstaaten und den institutionellen Anpassungsnotwendigkeiten nach der sozialistischen Politik. Viele seit 1989 eingeführten Institutionen und Politiken sind neu für die Staaten in Mittel- und Osteuropa. Die Geschwindigkeit des Anpassungsprozesses kann einen starken Konvergenztrend unterstützen.

Der hier unterstellte Europäisierungsprozess in den Bewerberstaaten unterscheidet sich von den Prozessen in der EU dadurch, dass nicht von einer Zweiseitigkeit der Beziehung gesprochen werden kann. Die den EU-15-Europäisierungsprozessen inhärente Struktur weist sowohl eine „bottom-up"- als auch eine „top-down"-Logik auf. Letztere ist für die Wirkungsanalyse insofern bedeutsam, dass es neben einem nationalen auch einen europäischen Politikgestaltungsprozess gibt, der die späteren Rezipienten der europäischen Politik mit Gestaltungsmöglichkeiten der

[63] „Various theoretical approaches provide distinct heuristic of the process of Europeanization, which in turn imply different sets of variables and causal patterns in accounting for the modus operandi and impact of Europe on different dimensions of member-state activity"(Heritier u.a. 2001). Grundsätzlich lassen sich nach Radaelli (2003, 2000b) zwei Grunddimensionen der Europäisierung nach ihrem theoretischen und ihrem Analysefokus unterscheiden.

[64] Wie Featherstone zeigen konnte, hat allein Griechenland mehr als zehn Jahre gebraucht, um die Regeln des Binnenmarkts zu implementieren (Featherstone 1998).

Politikformulierung vorher, während der Politikformulierung selbst, und nachher, im Kommitologie-Verfahren und der nationalstaatlich geprägten Implementation, ermöglicht.

Diese analytische Unterscheidung darf also die Verwobenheit der beiden Richtungen von Europäisierung nicht ausblenden, denn die Politikprozesse auf europäischer Ebene sind Aushandlungs- und Vermittlungsprozesse von nationalen Interessen und europäischen Institutionen. Dadurch wird die Unterscheidung von nationaler und europäischer Ebene sehr schwierig, auch wenn sie in der Analyse voneinander getrennt werden müssen. „The outcomes of Europeanisation can feedback into the process of EU policy reformulation. National actors can draw lessons form Europeanisation and seek to change or adapt EU policy“ (Radaelli 2000b, 5). Von diesen Einführungen ausgehend, kann Europäisierung in der Form der EU-15 nicht außerhalb der Europäischen Union stattfinden.

Die Europäische Union spielt bei den institutionellen und politischen Reformprozessen eine hervorgehobene Stellung in Bezug auf andere internationale Organisationen. Der ablaufende Prozess des Beitrittsverfahrens zur Europäischen Union verpflichtet die Bewerberstaaten, sich den Bedingungen und Anforderungen, welche als Beitrittsvoraussetzung formuliert sind, zu unterwerfen. Die Übernahme des *Acquis Communautaire* in die nationale Gesetzgebung führt zu den unterstellten Effekten der Europäisierung auf nationale Institutionen und Politiken.

Im Rahmen der Erweiterung lässt sich daher nur ein unvollständiger Europäisierungsprozess beobachten, der durch eine starke top-down-Perspektive geprägt ist. Die Bewerberstaaten sind also die Konsumenten und nicht die Produzenten europäischer Politiken (Papadimitriou 2002, 7).

Teil der Anwendung des Europäisierungsansatzes in Bezug auf die Bewerberstaaten ist die Evaluierung des Einflusses, den die EU verantwortet. Die Osterweiterung der Europäischen Union unterscheidet sich von den vorangegangen Erweiterungsrunden, denn der Druck auf die Bewerberstaaten ist höher. Nicht nur der Entwicklungsstand wie Binnenmarkt (1992), Passfreiheit (Schengen) und die Verträge von 1997 sowie die Einführung einer gemeinsamen Währung 1999 haben die Komplexität und den Anspruch für Bewerberstaaten erhöht. Obwohl vom Entwicklungsstand der Bewerberstaaten immer die

Süderweiterung der Union als Referenzpunkt angegeben wird, scheint sie aufgrund der Komplexität der Anpassungsprozesse – ein sehr umfassendes Regelwerk, welches inzwischen auch eine gemeinsame Finanz- und Stabilitätspolitik aufweist – eher mit der Nord-Österreich Erweiterung der EU vergleichbar.

Der Unterschied besteht vor allem darin, dass die EU für die Öffnung gegenüber den ehemals sozialistischen Staaten einen formalen Katalog an Bedingungen für den Beitritt formuliert hat. Damit hat sie ihre eigene Rolle in der Gestaltung der post-sozialistischen institutionellen Struktur und der politischen Inhalte eingenommen. Außerdem hat sie durch die Formulierung der Bedingungen nicht nur den Handlungsspielraum der politischen AkteurInnen eingeschränkt, sondern auch die Möglichkeit, einzelne Punkte neu zu verhandeln und damit lange Übergangs- und Anpassungsfristen wie bei den früheren Erweiterungsrunden zu ermöglichen, eingeschränkt (Grabbe 2001a, Grabbe 2002a, Wiener und Schwellnus 2004). Die Bewerberstaaten müssen die Kriterien der Europäischen Union erfüllen, bevor sie in die Gemeinschaft eintreten können. Der Beitrittsprozess ähnelt somit eher den Konvergenzkriterien der Währungsunion von Maastricht als vorangegangenen Erweiterungsrunden.

Zwei analytische Einschränkungen des Konzepts der Europäisierung müssen hier gemacht werden. Zum einen handelt es sich bei der Europäisierung um einen zweiseitigen Interaktionsprozess[65], der im Falle des Erweiterungsprozess aber auf eine Richtung eingeschränkt wird (top-down) und zum anderen konzentriert sich der Europäisierungsansatz nach Cowles u. a. (2001) vornehmlich auf *Hard Law*, also auf Richtlinien und Verordnungen. Dies ist notwendig, weil es sich um einen institutionell-theoretischen Ansatz handelt, der, um Wandel messen zu können, auf juristische und institutionelle Veränderungen abzielt.

Eine Kernannahme der Theorie zur Europäisierung besteht darin, dass die Qualität und die Schnelligkeit nationaler Anpassungsprozesse an europäisches Recht vom

[65] Wie schon dargestellt, untersucht der konzeptionelle Ansatz der Europäisierung vor allem die Auswirkungen auf die Nationalstaaten, denn „EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy making“ (Ladrech 1994, 74). Die Frage danach, warum Nationalstaaten in einigen Politikbereichen ihre Souveränität an die Gemeinschaft abtreten, wird nicht zentral gestellt, sondern konzentriert sich auf die Einflüsse dieser supranationalen Struktur auf die Politikgestaltungsprozesse der Mitgliedsstaaten (Radaelli 2000b, Spendzharova 2003). Dabei handelt es sich in erster Linie um bereits integrierte Staaten und nicht um Staaten, die sich noch im Beitrittsprozess befinden (Demetropoulou 2002).

Grad der Übereinstimmung zwischen Regelungen auf der nationalen Ebene und neuen Anforderungen der europäischen Ebene abhängen. Eine unproblematische Implementation wäre dann zu erwarten, wenn die Anpassungserfordernisse nur gering sind. Widerstände und zeitliche Verzögerung von Umsetzungen werden nach dieser Annahme dann auftreten, wenn bestehende nationale Regelungen grundlegende Reformen verlangen. Dies kann, so wird erwartet, nicht nur zu einer schleppenden Umsetzung, sondern auch zu einer qualitativ minderwertigen Implementation führen (Börzel 2000a, Duina 1999, Knill und Lenschow 2001).

Die Prozesse der Europäisierung der osteuropäischen Staaten können nach zwei weiteren Dimensionen unterschieden werden, die sich aus der Richtung des Anpassungsprozess ergeben: einem EU-induzierten oder einem von den Kandidatenstaaten dominierten Prozess. Während im letzteren die besonderen Erfahrungen und Lösungsstrategien der einzelnen Bewerberstaaten bei der Neuausrichtung der Institutionen maßgeblich erscheinen, beschreibt die erste Vorgehensweise vor allem einen top-down-Ansatz, in dem die EU Druck auf die Bewerber ausübt, wie es durch die Übernahmeverpflichtung des *Acquis Communautaire* vermutet werden kann. Der durch die EU beeinflusste Anpassungsprozess kann in Übereinstimmung mit der Literatur der internationalen Beziehungen und der Europäisierungsliteratur nach rationalistischen und konstruktivistischen Ansätzen unterschieden werden, also nach externer Beeinflussung durch Anreize (EU-Beitritt) und sozialem Lernen. Externe Beeinflussung ist vor allem mit dem Begriff der Konditionalität verbunden und ist Ausgangspunkt der hier vorliegenden Analyse. Somit folgt dieses Buch also einer konsequentialistischen Logik, die besagt, dass Europäisierung durch externe Beeinflussung dominiert und von Sanktionsmechanismen begleitet wird.[66]

Die Erforschung der Effekte europäischer Regulierung hat in den letzten Jahren gerade in diesen Bereichen an Bedeutung gewonnen, werden doch zunehmend auch Politikfelder wie Sozial- und Wohlfahrtspolitik „europäisiert“, die bislang als Kernstücke nationaler Souveränität galten und deren Diversität beschrieben wurde (Falkner 1998, Heritier u.a. 2001, Scharpf 2002, Scharpf 2003, Wincott

[66] Andere Ansätze der Erklärung wären die Ansätze sozialen Lernens, die vornehmlich auf Überzeugung und Identifikation bauen und nicht durch materielle und finale Anreize gesteuert sind. Ein weiterer Erklärungsansatz findet sich in der Beitrittskandidaten-Perspektive, die bestimmte Modelle als effektiv für die Lösung eigener Probleme erachtet.

2003). Die verschiedenen Arbeiten zu institutionellem Wandel und den Transformationsprozessen in Mittel- und Osteuropa arbeiten mit den theoretischen Konzepten der Transformationsforschung, Demokratisierungsstrukturen und ökonomischen Ansätzen.

5.4 Europäisierung und der Erweiterungsprozess

Die Definition von Europäisierung bindet den in den Transformationsprozessen vorgehenden Politikwandel und die Reformen an die Vorbilder auf europäischer Ebene. Diese „normative Nähe“ hilft dabei, die Wandlungsprozesse auf europäische Quellen zurückzuführen. Von Europäisierung kann dann gesprochen werden, wenn die Ergebnisse europäischer Politik in Bewerberstaaten diffundiert und institutionalisiert werden.

In den frühen 1990ziger Jahren war das Verhältnis der Europäischen Union zu den Staaten Mittel- und Osteuropas noch davon geprägt, ihnen keine Mitgliedschaftsperspektive zu offerieren und sie dennoch an die Gemeinschaft heranzuführen. Erst Mitte der 90er Jahre änderte sich das und die EU zog die Osterweiterung in Betracht. Auf dem Ratstreffen in Essen im Dezember 1994 wurde ein Weißbuch[67] in Bezug auf die Osterweiterung verabschiedet, das auf die Transposition der Richtlinien und Verordnungen in Bezug auf den Binnenmarkt ausgerichtet war. Das kann als der Startpunkt der Osterweiterung betrachtet werden. Was von den Staaten durch Reformen und Annäherungsbewegungen vorher mehr freiwillig in die Wege geleitet worden wart, bekam nun durch Beitrittsperspektive und Konditionalität einen anderen Charakter (Grabbe 1999).

Nach dem Ratsbeschluss von Essen beginnt der Einfluss der EU in den vormals sozialistischen Staaten zu wachsen (Goetz 2000a). Der Unterschied zwischen dem Einfluss, den die Institutionen der EU auf die Staaten im Bewerberstatus und Mitgliedsstaaten ausüben, besteht in der Nachdrücklichkeit, mit der die europäischen Institutionen ihre Forderungen vorbringen können. „The EU has become an agenda setter, shaping the choice set of the CEE governments in profound ways. This agenda setting power derives, in turn, from CEE states' strong motivations to gain EU membership” (Wade 2002, 5). Diese Ausrichtung auf den Beitritt und seine Dominanz als wichtigstes außen- wie auch

[67] Weißbuch „Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“ (KOM (95)163) Mai 1995

innenpolitisches Ziel der Länder verändert den Spielraum für notwendige Reformen.

Nach den politischen Wandlungsprozessen in Osteuropa zu Beginn der 1990ziger Jahre fanden sich die Staaten in der Situation, dass sie nicht nur ein neues politisches System etablieren mussten. Sie standen auch vor der Notwendigkeit, Politikinhalte und institutionelle Arrangements dem neuen Zeitgeist anzupassen. Viele Reformen der folgenden Jahre waren durch die wirtschaftspolitischen und fiskalischen Schwierigkeiten, die mit dem Zusammenbruch des geschützten osteuropäischen Wirtschaftsraums (RWG) und der Konkurrenz auf dem Weltmarkt auftauchten, beeinflusst. Der überbordende öffentliche Sektor war aufgrund dieser Wettbewerbssituation nicht zu erhalten und grundlegende Reformen der Wirtschafts- und Sozialsysteme wurden vollzogen. Auch vor der tatsächlichen Beitrittsperspektive hat die Europäische Union darauf hingewiesen, dass mögliche neue Mitglieder von Beginn an die vollen Pflichten der Mitgliedschaft zu tragen hätten und daher auch die formalen und wirtschaftlichen Bedingungen gewährleistet werden müssen.

Die Osterweiterung weist demnach nicht nur neue Elemente einer EU-Erweiterung auf, sondern versucht Staaten in die EU zu integrieren, die vier Jahrzehnte Sozialismus und zentrale Planwirtschaft durchlebt haben. Aus dieser Differenz zu den EU-15 entwickelt sich eine für die Europäisierungsforschung einmalige Gelegenheit, die aufgestellten Thesen und Konzepte in einem sich kulturell, ökonomisch und politisch unterscheidendem Umfeld zu testen. Durch die Suche nach den Spuren externer AkteurInnen und Einflüsse trägt die Europäisierungsforschung auch dazu bei, die Prozesse der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Transformation zu beschreiben und zu verstehen. Die Ausweitung des Konzepts der Europäisierung auf Nicht-Mitglieder konzentriert die zu untersuchenden Fragestellungen auf die institutionellen und politischen Wandlungsprozesse der Bewerberstaaten, aber auch auf die Rolle nationaler Institutionen und Akteure im Annäherungsprozess. Die herausgehobene Bedeutung nationaler Arrangements bei der Analyse der Bewerberstaaten weist auf die ungeklärte Frage hin, ob nun Linearität oder Kausalität der Einflüsse internationaler Politikkonzepte bei nationalen Reformprozessen wirksam werden. In der Beobachtung im Rahmen von Studien der EU-15 wird diese Frage nicht immer problematisiert.

5.5 Europäisierung und andere Ausgangsbedingungen

Für die Beschreibung der Europäisierung im Zuge eines Beitrittprozesses muss ein leicht abgewandelter Begriff der Europäisierung angelegt werden. Während der Begriff in der an Westeuropa interessierten Forschung inzwischen so breit ist, dass er sowohl up- als auch downloading von Politik – also die Beteiligung von Mitgliedsstaaten an der Erarbeitung von Europäischen Rechtsvorschriften und Politikmodellen und der nachzeitlichen Implementation dieses auf europäischer Ebene verabschiedeten Rechts – erfasst, kann die Europäisierung Ost als eine Einbahnstrasse beschrieben werden. Während alle Rechtssetzung immer von der Europäischen Kommission ausgeht, gibt es im Verlauf des Policy-Zyklusses erhebliche Unterschiede zwischen Mitgliedsstaat und Bewerberland. „Member states frequently try to influence the policy agenda of the Commission. National governments do so in order to avoid policy and institutional adjustment costs“ (Heritier 2005, 207). Durch die Konstruktion des Erweiterungsprozesses als ein Prozess der Anpassung an das bestehende Europäische Recht, haben die Bewerberstaaten diese Einflussmöglichkeiten nicht, denn die Verhandlungen über den Beitritt und zu leistende Anpassungen beziehen sich nicht auf Inhalte, sondern nur auf technische Aspekte. Es sind insofern keine wirklichen Verhandlungen (Grabbe 2001a, Grabbe 2002b, Grabbe 2003). Wie bereits an verschiedenen Stellen erwähnt, ist der Annäherungsprozess der Bewerberländer mit einem zweiten institutionellen Schutzrahmen – für die Europäische Union – versehen. Die Europäische Kommission evaluiert und kontrolliert die Übernahmeleistungen durch die Bewerber. Dadurch ist sie im Politikprozess durch ihr Instrument der Kommunikation und durch die Fortschrittsberichte wichtiger Akteur des nationalen Politikprozesses.

Der große Unterschied zwischen der Übertragung europäischen Rechts in den Mitgliedsstaaten und den vormals sozialistischen Bewerberstaaten besteht in den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, unter denen diese stattfindet. In den Bewerberstaaten greift sie ein und beeinflusst den Weg der demokratischen und ökonomischen Transformation. Die Transformation des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems ist für sich genommen bereits eine große Last, die diese Staaten bewältigen müssen und unterliegt eigenen Gesetzmäßigkeiten und Abläufen. Aber, durch die Perspektive eines EU-Beitritts ist dieser eigentlich nationalstaatliche Prozess durch die Europäische Union beeinflussbar. „The EU

plays an important role by reinforcing and accelerating transition to democracy and market economies“ (Heritier 2005, 204). Während bei Erweiterungsrunden nach Norden und nach Süden neben dem downloading von Politikkonzepten auch ein up-loading zu beobachten war, kann diese zweiseitige Beziehung im Zuge der Erweiterungsverhandlungen mit den Staaten aus dem ehemaligen Osteuropa nicht beobachtet werden.

Gründe dafür sind zunächst in den Beitrittsverhandlungen zu suchen. Dabei ist besonders die Konditionalität das entscheidende Element, das wiederum mit dem starken Anreiz verbunden ist, Mitglied der Europäischen Union zu werden. Die Bewerberstaaten müssen und haben sich dem Druck unterworfen, den gesamten *Acquis Communautaire* zu übernehmen und zu implementieren, ohne über die Politikmodelle und Inhalte zu verhandeln, oder wie Heritier es ausdrückt, „without any ‚ifs and buts'“ (Heritier 2005, 205). Das Aussetzen von Verhandlungen über die Inhalte und die damit verbundene Übernahmeverpflichtung kann innenpolitisch nur durch die Perspektive eines Beitritts zur Europäischen Union argumentiert werden und bleibt damit ein machtzentriertes Projekt der politischen Eliten eines Bewerberstaates. Non-compliance, also Nichtübereinstimmung mit den Vorgaben des Europäischen Rechtskörpers, verursacht also wesentlich drastischere Folgen für Bewerberstaaten, als dies für Mitgliedsstaaten zu erwarten ist. Durch die permanenten Evaluierungen durch die Europäische Kommission werden Missstände sehr schnell sichtbar und öffentlich diskutiert, denn der Beitritt ist seinem Wesen nach ein politischer Prozess. Auf der anderen Seite wird gerade in der Phase der Transformation zu erwarten sein, dass es vor allem zu Übernahmen von Politikmodellen von außen kommt. Denn damit wird zum einen der Vorgabe der Europäischen Kommission entsprochen, und zum anderen hilft ein „bewährtes“ Politikmodell bei der Restrukturierung des nationalstaatlichen Systems, wohingegen *policy outcomes* und *policy impacts* in der Phase der Beitrittsverhandlungen nicht zu erwarten sind (Schimmelfennig und Sedelmeier 2005, Schimmelfenning und Sedelmeier 2002b).

Im Vergleich mit der Europäisierung in den Mitgliedsstaaten, verfügt die Europäische Kommission über ein wirksames Mittel, die Umsetzung Europäischen Rechts zu evaluieren (Monitoring) und auch durchzusetzen (Konditionalität). Durch diese Fokussierung auf die generelle Übernahme von

Europarecht rücken Politikfelder stärker in den Vordergrund als einzelne Richtlinien und Verordnungen, denn der gesamte *Acquis Communautaire* soll übertragen werden. In der Debatte um die Europäisierung in Westeuropa sind die Betrachtungen kleinteiliger und geschlossener und stellen die Frage, wie eine bestimmte Regulierung in einem bestimmten Politikfeld die nationalstaatlichen politischen und Verwaltungsstrukturen beeinflusst (Heritier u.a. 2001, Heritier u.a. 1996, Knill und Lenschow 2001).

Besonders deutlichen Einfluss nimmt die Europäische Union in institutionellen Fragen der Reformen in den Bewerberstaaten. In den Vorgaben der Europäischen Union befinden sich neben dem Recht auch institutionelle Vorgaben, wie das politische, rechtliche und Verwaltungssystem aussehen sollte. „While it is implausible that there is a an inherent difference between Europeanization research East and West regarding the question of how a particular problem type affects compliance with European policy requirements, it is nevertheless striking that the problem aspect plays only a marginal role in Europeanization research East […], as where the saliency of a policy is mentioned as an important factor in the implementation […]" (Heritier 2005, 207). Augenfällig wird dies vor allem bei der Institutionalisierung von Menschenrechten, den Ratschlägen zur Verwaltungsreform, aber auch in generellen Fragen des politischen Systems, die durch Konstruktionen in den Rechtsentwürfen zu bestimmten Politikfeldern mit implementiert werden müssen.

5.6 Zusammenfassung – Struktur und Randbedingungen der Europäisierung „Ost"

Der Feststellung, dass die Erweiterung der Europäischen Union und die Beitrittsperspektive die Reformprozesse in den Staaten Mittel- und Südosteuropas beeinflusst, steht in der einschlägigen Literatur inzwischen die Frage gegenüber, wie sie wirkt. Gerade weil die Prozesse der Europäisierung West nicht einfach auf die Situation in den Bewerberstaaten Mittel- und Osteuropas übertragen werden kann, ist es nur bedingt möglich, auf die inzwischen schon etablierten Ansätze der Europäisierung in den Mitgliedsstaaten zurückzugreifen.

Die Beitrittskandidaten mithilfe des Grundkonzeptes der Europäisierung verstehen zu wollen, ist dennoch sinnvoll, weil sie ähnlichen Prozessen und einem vergleichbarem Anpassungsdruck unterliegen, wie er für die EU-15 (25) besteht.

Die Staaten in Mittel- und Osteuropa sind mit den gleichen Policy-Strukturen und Implementationsmechanismen konfrontiert, doch ist der Einfluss der EU in diesen Staaten durch zwei Dimensionen verstärkt: Konditionalität und sehr stark reformbedürftige institutionelle Gefüge. Die Kandidatenländer müssen den *Acquis Communautaire* in seiner Vollständigkeit übernehmen. Die Beitrittsverhandlungen verknüpfen die Zeit- mit einer Inhaltsdimension, da sowohl der Inhalt als auch der Zeitpunkt der Umsetzung in einen direkten, mit dem Beitrittskriterium verbundenen, Zusammenhang gestellt sind (Grabbe 1999).

Die Bedingungen unter denen die Implementations- und Adaptionsprozesse in den Beitrittskandidatenländern stattfinden, werden in der Literatur als durch die Strukturmerkmale des Erweiterungsprozess beeinflusst beschrieben (Grabbe 2001a, Grabbe 2001b). Die Konditionalität und die Verpflichtung zur Übernahme des Rechtsbestandes der Europäischen Union machen den Prozess der Osterweiterung auf der einen Seite vergleichbar mit den Europäisierungsprozessen in den Mitgliedsstaaten, auf der anderen Seite stellen sie aber auch die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale dar.

Die Struktur der Europäisierung „Ost“ weist zwei weitere Merkmale auf, die als Randbedingungen des Prozesses definiert werden können. Die Adaptions- und Implementationsprozesse finden in einem, für den Umfang der notwendigen Leistungen, sehr kleinen Zeitraum statt, was sich, wie später gezeigt werden soll, auf die Geschwindigkeit und Qualität der Gesetzgebungsprozesse aber auch auf die Qualität und den Modus der Rechtsanpassung auswirken kann.

Ein weiteres wesentliches Merkmal für die Europäisierung „Ost“ ist durch permanente Evaluierung und Berichterstattung über die Fortschritte der Bewerberstaaten gegeben. Dadurch wird die Europäische Kommission zu einem wesentlich bedeutsameren und permanent agierenden Akteur der nationalen Politikgestaltung.

Eine wichtige Erkenntnis aus den Forschungen über die Einwirkung der Europäisierung in den Mitgliedsstaaten ist, dass Druck von der EU-Ebene nicht zu Konvergenz von Politiken, Institutionen und Strukturen in den Staaten geführt hat und dass Implementation als eine Nationalisierung von europäischen Politikmodellen funktioniert. Doch gerade dieser Druck von der Seite der Europäischen Kommission ist ein wesentliches Element des

Erweiterungsprozesses. Außerdem befinden oder befanden sich die Bewerberstaaten noch in der Phase der Transformation, was die Konstruktion von Institutionen und Rechtsinhalten nach sich zieht.

Der Modus des Umgangs bei der Implementation von Politikinhalten ist ein weiterer Punkt, der die Bewerberstaaten von den Mitgliedsstaaten unterscheidet. Die Verhandlungen der Europäischen Kommission finden mit den Vertretern der nationalen Regierungen statt und die Verhandlungen selbst weisen keinen Verhandlungscharakter auf, sondern sind als Aufgabenverteilung zu sehen (Grabbe 2001a). Während in der Europäischen Union bestehende Netzwerke und Verhandlungen die europäischen Politikprozesse und die nationalen Anpassungsprozesse steuern, stellen sich die Verhandlungen mit den Bewerberstaaten als sehr einseitig dar und dienen dazu, zeitliche Rahmensetzungen zu gestalten, aber nicht, um inhaltliche Modifizierungen des Rechtstransfers zu diskutieren.

Dadurch ergibt sich nicht nur ein politisches Gefälle im Umgang der Europäischen Kommission und der Bewerberstaaten miteinander, sondern auch in den Staaten bekommt die Exekutive ein Übergewicht gegenüber der Legislative. „In the first place, the enlargement process has an executive bias and involves a relatively small number of societal actors. Interactions are based on meetings of various Councils and committees in the framework of the candidates Association Agreements with the EU and later the negotiations teams and the Commission" (Dimitrova 2006, 7).

Diese Asymmetrien führen außerdem dazu, dass die Bewerberstaaten die Deutungshoheit über ihre eigenen Reformprozesse verlieren. Sie haben in einem abgesteckten Zeithorizont bestimmte Regeln zu übernehmen und institutionell zu verankern. Die Übernahme des *Acquis Communautaire* ist dabei allerdings keine Aufgabe, welche die osteuropäischen Bewerberstaaten als Neuerung im Prozess der Aufnahme betraf. Aber die Unverhandelbarkeit der Inhalte zusammen mit den Transformationsprozessen führt in den Bewerberstaaten zu anderen Prozessen und Resultaten, als dies zum Beispiel für die Erweiterungsrunde 1995 zu beobachten war. „The work, which the associated countries will have to do to adopt and implement the same legislation, is far greater in that they are starting from a lower base of market economy legislation. In the associated countries each peace of legislation adopted does not mean a marginal change to existing legislation but

usually a major policy choice“ (Mayhew 1998a, 167). Mit der Fokussierung auf den Rechtstransfer von oben nach unten verliert sich die Reformbewegung in technischen Details der Übereinstimmung mit dem *Acquis* und das Potential der Reform, nationale Institutionen zu modernen Institutionen zu machen, geht verloren oder muss mit dieser Übernahme der vorgeschriebenen Strukturen und Rechtsansätze gleichgesetzt werden. Diese „Verwaltungsaufgabe“ kann deshalb solch eine Wirkkraft entwickeln, weil ein weiteres Strukturmerkmal des Erweiterungsprozesses, die Konditionalität, darin zu ihrer Wirkung kommt.

Die sich daraus ergebenden Unsicherheiten bergen Erklärungskraft für die Wahrscheinlichkeit des Politikwandels in den Bewerberstaaten. Diese Unsicherheit, ebenso wie die anderen Randbedingungen des Erweiterungsprozesses, müssen durch ein theoretisches Modell aufgefangen werden, in dem die Bedingungen für Politikwandel definiert werden und die Wahrscheinlichkeit und die Geschwindigkeit des Anpassungsprozess erklärbar werden.

6 Die Bewerberstaaten Rumänien und Bulgarien

Das vorangegangene Kapitel hat unterschiedliche theoretische Zugänge dargestellt und geprüft, wie sie die nationalen Anpassungsleistungen im Rahmen des Beitrittsprozesses erklären können. Die Bedingungen, welche durch die Europäische Union gesetzt wurden, können als gegeben angenommen werden, sodass die nationalen Faktoren in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken müssen. Die theoretischen Modelle brechen sich anhand zweier Dimensionen: AkteurInnen und Strukturen.

Im Rahmen der Erweiterung sind die AkteurInnen in verschiedenen Kategorien zu beschreiben. Zunächst kann unterschieden werden nach staatlichen und nichtsstaatlichen AkteurInnen. Jene Gruppen, die der konventionellen politischen Sphäre zuzuordnen sind, lassen sich auch nach ihrer zeitlich bestimmten Wirkungsmacht, also Regierungsarbeit versus Oppositionsarbeit, unterscheiden. Diese konventionellen Akteursgruppen spielen eine besondere Rolle bei der Anpassung des nationalen Rechts und des nationalen Institutionengefüges.

Trotz der Fokussierung auf die Regierungen und Parlamente von Bewerberstaaten, muss auch die Rolle von nichtstaatlichen AkteurInnen im Erweiterungsprozess untersucht werden, da sie ebenso in nationale Gesetzgebungsprozesse eingebunden sind. Ihre Expertise in den unterschiedlichen Politikfeldern sichert ihnen direkten und indirekten Einfluss auf die Politik.

Neben verschiedenen Akteurskonstellationen ist auch der nationale Gesetzgebungsprozess von großer Bedeutung, denn der Beitrittsprozess ist durch die Verpflichtung, internationale Rechtsinstrumente in nationales Recht zu übernehmen, gekennzeichnet. In demokratischen Systemen gibt es einen Gesetzgebungsprozess, der unterschiedliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten den Gewalten in einem Staat, Exekutive und Legislative, zuschreibt. Die zeitliche und inhaltliche Konstruktion des Erweiterungsprozesses verlangt nach einer besonders rationellen Gesetzgebungsarbeit, da in relativ kurzer Zeit eine große Zahl an Rechtsinstrumenten übernommen werden soll. Der Übernahmeprozess ist einerseits durch die politischen AkteurInnen bestimmt, aber auf der anderen Seite auch durch seine Strukturierung und den damit verbundenen Handlungsoptionen beteiligter AkteurInnen. Alle politischen Gestaltungsbereiche, also die Umsetzung

bestimmter Politiken, oder die Anpassung und Modernisierung von Verwaltungsstrukturen, sind von diesem Prozess betroffen.

Es ist daher wichtig, die Struktur des nationalen Anpassungsprozesses zu kennen, um deren Einfluss auf die Umsetzung der Europäischen Rechtskonstruktionen zu bestimmen. Die Struktur ist in diesem Fall keine Randbedingung des Anpassungsprozess, sondern selbst Erklärungsfaktor, da davon ausgegangen werden muss, dass sie einen Einfluss auf die Geschwindigkeit und die Güte der Anpassung hat.

6.1 Rumänien

Im Gegensatz zu anderen Staaten in Osteuropa hat Rumänien im Jahr 1989 einen revolutionären und blutigen Umsturz des Systems erlebt. Innerhalb von wenigen Tagen kollabierte das sehr restriktive kommunistische System Rumäniens, das vom Clan der Ceausescus regiert wurde. Ausgehend von einer Betrachtung im Jahr 2009 kann die Mitgliedschaft in der Europäischen Union als ein Hinweis darauf gedeutet werden, dass Rumänien den Systemwechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft und von einem autokratisch-diktatorischen Regime, auch als sultanistischer Nationalkommunismus bezeichnet (Olteanu 2008, 147), zur Demokratie geschafft bzw. bewältigt hat (siehe Olteanu 2007, 71).

Dass bei diesem Wandel auch die Europäische Union ein nicht unerheblicher Faktor gewesen ist, kann aus der heutigen Perspektive zwar angenommen werden, gleichzeitig muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass ein solch fundamentaler Umgestaltungsprozess nur gelingen kann, wenn die politischen Eliten und die Gesellschaft diesen Prozess mittragen.[68]

Es kann heute auch nicht von der Hand gewiesen werden, dass der erfolgreiche Systemwandel auch mit der ihm innewohnenden Brutalität des Umbruchs zusammenhängt, denn durch die Hinrichtung des Ehepaars Ceausescu wurde auch ein symbolisches Zeichen gesetzt und der Widerstand der alten Eliten gegen den Wandel gebrochen oder zumindest geschwächt (siehe unter anderem Ursprung 2001). Nach den Typologien für Revolutionen kann jene in Rumänien als ein revolutionärer Staatsstreich bezeichnet werden, denn die Proteste waren von staatlich verankerten Gegenspielern des Systems initiiert (Gabanyi 2002). Jedoch

[68] An dieser Stelle kann bereits der Hinweis darauf erfolgen, dass sich Rumänien und Bulgarien in dieser Verankerung des Wandlungsprozesses unterscheiden.

konnten sich die Gegeneliten, und das ist ein Unterschied zu anderen osteuropäischen Staaten, erst nach dem Umsturz durchsetzen.

Ein radikalen Systemumbrüchen innewohnendes Prinzip kommt aber auch in Rumänien zum Tragen. Die Vergangenheitsbewältigung reduziert sich nämlich auf die beiden Hingerichteten, und die Gesamtverantwortung des kommunistischen Prinzips schwächt sich ab und wurde personifiziert erledigt. „Zwar erfolgte 2006 eine offizielle Verurteilung des Kommunismus durch den Präsidenten Traian Basescu, die im Parlament, insbesondere in den Reihen der rechtspopulistischen Partei *Großrumänien*, für Proteststürme sorgte, aber ansonsten blieb dies eher Teil einer symbolischen Politik“ (Olteanu 2007, 72). Diese forsch und unmittelbar vorangetriebenen Umbrüche hatten jedoch auch das Ziel, einen vollständigen Bruch mit dem kommunistischen System zu erreichen. Ziel war, aus der revolutionären Selbstlegitimität eine landesweite revolutionäre Legitimität zu formulieren, und eine Reihe von Demokratisierungsmaßnahmen zu erlassen – insbesondere liberale Freiheitsrechte, Parteien- und Versammlungsfreiheit, Demonstrations- und Meinungsfreiheit – und die Volkssouveränität zu erklären.

Rumänien unterschied sich aber noch in weiteren Zügen von anderen Ländern im vormaligen sozialistischen Osteuropa. Es hatte bis zum Systemwechsel keine Öffnungsbewegung gegeben und die politische und ökonomische Macht lag allein in den Händen des Clans um Ceausescu. Ein wesentliches Staatsziel des sozialistischen Rumäniens war die Autarkie, sprich Export, um Devisen für die Staatsschuldentilgung einzunehmen, und Selbstversorgung des Landes, um die Importausgaben möglichst gering zu halten.

6.1.1 Für den Erweiterungsprozess wichtige Merkmale der politischen Systeme

In Rumänien fand, im Gegensatz zu den ansonsten friedlichen Revolutionen in Osteuropa, die kommunistische Herrschaft ein gewaltsames Ende, wobei Gewalt zwischen verschiedenen Gruppen auch ein wesentliches Element des Transformationsprozesses geblieben ist. Während in anderen Ländern die Gegeneliten der kommunistischen Parteien die Wende mit einleiteten und damit auch zu einem Teil beeinflussen konnten, gelang dieses den rumänischen Eliten in Partei, Armee und Geheimdienst erst nach dem Umsturz. Gewalt wurde zu einem

Legitimationsmechanismus und diente den verschiedenen Kräften zur Absicherung ihrer Machtpositionen.

Dennoch waren die „neuen“ politischen Machthaber bemüht, einen radikalen Bruch mit dem kommunistischen Regime zu vollziehen, was sich am deutlichsten in der Erarbeitung einer neuen Verfassung ablesen lässt. „Der Revolutionsvorbehalt wurde von der neuen Führung in zweifacher Weise genutzt: Zum einen, um das Ende der bisherigen Strukturen der politischen Macht zu postulieren und die Volkssouveränität zu dekretieren; zum anderen, um die erfolgte Machtübernahme in den Augen der an der Volkserhebung beteiligten Kräfte, die in dem neuen Machtorgan nominell vertreten waren, zu legitimieren. Die revolutionäre Selbstlegitimierung konnte innerhalb kürzester Frist in eine landesweit akzeptierte revolutionäre Legitimität umgewandelt werden“ (Gabanyi 2002, 527).

Die Demokratisierung Rumäniens erschien gerade in den ersten Monaten als ein sehr merkwürdiges Projekt. Die neue Führung verkündete die Gewaltenteilung, das Recht auf Bildung unabhängiger Parteien und Verbände sowie die Rechte auf Meinungs-, Reise- und Ausreisefreiheit (22.12.1989 „Erklärung an das Land“). Dennoch erklärte sich der Rat der Front der Nationalen Rettung[69] per Dekretgesetz[70] nur wenige Tage später zum alleinigen Inhaber der Macht, was die legislativen und exekutiven Aufgaben, aber auch die Befehlsgewalt über die Streitkräfte mit einschloss. Durch diese Maßnahme distanzierte sich die neue Führung sofort von den Prinzipien der Gewaltenteilung, reichte doch ein Mehrheitsbeschluss ihrer Mitglieder aus, um Gesetze und Dekrete zu verabschieden und die wichtigsten rechtlichen und politischen Posten im Land zu besetzen. Der Vorsitzende der Nationalen Front, der spätere Präsident Iliescu, war damit zugleich faktisches Staatsoberhaupt Rumäniens. Auch die neu eingesetzte Regierung war dem Rat der Nationalen Front untergeordnet.

Die rumänische Variante eines Runden Tisches[71] wurde ebenfalls von den Kräften des CFSN dominiert. Bis zur Inkraftsetzung der neuen Verfassung Ende 1991 änderte sich am politischen System Rumäniens praktisch nichts.

[69] Consiliul Frontului Salvării Naționale, CFSN
[70] Monitorul Oficial al României Nr. 4, 27.12.1989
[71] Consiliul Provizoriu al Unității Naționale, CPUN

Die am 21.11.1991 verabschiedete neue Verfassung nimmt neben traditionellen Elementen, wie der Betonung eines unteilbaren Einheitsstaates und einer zweiten Kammer, Anleihen bei der französischen Verfassung, wie etwa die Prärogativen des Staatspräsidenten sowie der Verfassungsgerichtsbarkeit, und führt das schwedische Element des Ombudsmanns ein.

Wichtig im Zusammenhang mit den Beitrittsbestrebungen Rumäniens in Bezug auf die NATO und die EU ist die Einschränkung souveräner Rechte des Nationalstaates, insofern vom Parlament ratifizierte Verträge Teil des Landesrechts werden (Art. 11 Verf.) und internationales Recht über nationalem Recht steht (Art. 20 Verf.). Artikel 4 der Verfassung schreibt die Gleichheit und Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger ohne Unterschiede nach Rasse, Volkszugehörigkeit, ethnischer Abstammung, Sprache, Glauben, Geschlecht, Meinung, politischer Zugehörigkeit, Vermögen oder sozialer Herkunft fest.

Unklare oder unzureichende Kompetenzzuschreibungen prägen jedoch das politische System dahingehend, dass der Präsident nur erfolgreich arbeiten kann, wenn er, obwohl er keiner Partei zugehörig sein darf, auf die Zusammenarbeit mit einer starken Mehrheit des Parlaments und dem Premierminister zurückgreifen kann. Der Premierminister hat unterdessen vor allem in Koalitionsregierungen das Problem, dass die Vorsitzenden der Koalitionsparteien die Besetzung der Ministerposten und die inhaltliche Arbeit dominieren. „Dies rückt das politische System in die Nähe einer Parteienherrschaft, die wesentlich von Proporzdenken und Klientelbeziehungen geprägt ist“ (Gabanyi 2002, 531).

6.1.2 Rechtssystem und Verfassungsgerichtsbarkeit

Das Rechtssystem Rumäniens wurde nach der Zeitenwende komplett umgestaltet und auf neue Grundlagen gestellt. Eine auf den Grundlagen eines demokratischen Rechtswesens beruhende Konstruktion sollte dafür sorgen, dass das Rechtssystem nicht nur zur Verteidigung der Interessen der Gesellschaft, sondern auch der Rechte und Freiheiten der BürgerInnen arbeitet. RichterInnen werden vom Staatspräsidenten ernannt, sind unabhängig und unabsetzbar. Die Staatsanwaltschaft untersteht dabei dem Justizministerium. Bereits 1992 wurde das Gerichtsverfassungsgesetz erlassen. Das neue System der Gerichtsbarkeit besteht aus vier Instanzen: Amtsgerichte, Gerichtshöfe, Appellationsgerichtshöfe und dem Obersten Gerichtshof.

Für Gesetzgebungsprozesse entscheidend ist die Rolle, die der Verfassungsgerichtshof einnehmen kann. Wenn der Verfassungsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einer Geschäftsordnung feststellt, verweist er es damit an das Parlament zurück. Wird dort aber das Gesetz in der gleichen Form von zwei Dritteln der Kammern erneut angenommen, so muss das Gesetz ausgefertigt werden.

6.1.2.1 Gesetzgebungsprozess

Das Recht auf Gesetzesinitiative haben in Rumänien Abgeordnete, SenatorInnen, wahlberechtigte BürgerInnen mit Unterstützerlisten von 250.000 Unterschriften und die Regierung. Die Vorlagen und Vorschläge der Regierung haben allerdings Vorrang. Darüber hinaus kann die Regierung Verordnungen (ordonanțe) und Beschlüsse (hotărâri) erlassen, wobei die Verordnungen aufgrund eines speziellen Ermächtigungsgesetzes von sehr großer Bedeutung für Rechtssetzungsprozesse sind.

Im Parlament werden die Vorlagen beraten und durch den Legislativrat (Consiliul Legislativ) überprüft. Die Beschlussfassung findet in den beiden Kammern des Parlaments statt. Wird ein Gesetzesvorschlag durch eine der beiden Kammern abgelehnt, wird er an die Kammer, die dem Vorschlag zugestimmt hat, zur erneuten Beratung in deren Ausschüsse zurückverwiesen. Wird der Vorschlag erneut zurückgewiesen, so gilt die Gesetzesinitiative als gescheitert. Ein Einspruch des zeichnungspflichtigen Präsidenten kann mit einfacher Parlamentsmehrheit aufgehoben werden.

Besonderes Element der rumänischen Verfassung ist die Übertragung der Rechtssetzungsbefugnis vom Parlament auf die Regierung. Dafür wird ein Ermächtigungsgesetz erlassen, das es der Regierung ermöglicht, auf bestimmten Gebieten Verordnungen über eine bestimmte Zeitspanne hinweg zu verabschieden. Einfache Regierungsverordnungen müssen durch beide Kammern des Parlaments angenommen werden, wohingegen Dringlichkeitsverordnungen (ordonanțe de urgență) den parlamentarischen Prozess nicht durchlaufen müssen. Diese Dringlichkeitsverordnungen unterliegen lediglich der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof.

Die Aushebelung der legislativen Rechte des Parlaments führte zu Streitigkeiten zwischen den Institutionen und den Parteien im Parlament. Dennoch lässt sich

beobachten, dass die Regierungskoalitionen sehr häufig auf die Ermächtigungsgesetze zurückgreifen. Gerade im Zusammenhang mit den außenpolitischen Zielen der Integration in NATO und EU stieg die Zahl der Dringlichkeitsverordnungen von 1996 bis 1998 von 200 auf 514 an (Adevărul, 22.8. 2000 zitiert nach Gabanyi 2002, 542). Im Jahr 1999 überstieg die Zahl der Verordnungen signifikant die Zahl der im Parlament verabschiedeten Gesetze (339-210). Diese Praxis führt aber nicht nur zu problematischen Verhältnissen nach den Prinzipien der Gewaltenteilung, sondern auch zu großer Rechtsunsicherheit. Viele der seit 1991 verabschiedeten Gesetze wurden inzwischen mehrmals überarbeitet und neu verabschiedet.

Ein Spezifikum der rumänischen Situation liegt aber in den in der Verfassung nicht spezifizierten Rollen des Präsidenten, des Premierministers und der Regierung. Zwar erfährt der Präsident eine hohe Bedeutungszuschreibung durch die Öffentlichkeit, da er von der Bevölkerung direkt gewählt wird und dieses Amt auch als Integrations- und Machtfaktor wahrgenommen wird. Gleichzeitig hat der Präsident aber kaum politische Funktionen. Insofern kann die Verfassungsreform aus dem Jahr 2003 als Versuch gewertet werden, die enge Verknüpfung von Parteien und Regierungen auf der einen Seite, und dem Präsidentenamt auf der anderen Seite durch unterschiedliche Wahltermine zu entkoppeln. Dadurch soll die parteipolitische Unabhängigkeit des Präsidenten gestärkt werden (Olteanu 2008, 148). Dennoch sind zwei Trends aus diesem Konflikt heraus zu beobachten: Einerseits die Personalisierung politischer Entscheidungsprozesse und zum anderen bleibt unklar bzw. intransparent, welches Amt welche Entscheidungsbefugnisse besitzt, und damit, wer wie Politik gestalten darf (Olteanu 2008, 148ff).[72]

Der Premierminister hat kaum Kontrolle über die Regierungsfraktionen, die zu einem großen Teil mit Interessensvertretern besetzt sind. Die einzelnen

[72] Darüber erklärt sich auch die hervorgehobene Rolle Iliescus, der immer nur das Amt des Präsidenten ausgeübt hat, aber die Premierminister in seiner Amtszeit nicht gegen ihn regiert haben. Erst unter Constantinescu (1996-2000) wird die wahre Rolle des rumänischen Präsidenten deutlich. Die Konflikte zwischen Premier und Präsident nehmen nach dem zu und erreichen in der Präsidentschaft von Basescu ihren Höhepunkt, denn obwohl seine Partei auch in der Regierungskoalition vertreten ist, prallen Basescu (PD) und Tariceanu (PNL) in inhaltlichen Fragen immer wieder aufeinander.

Im Jahr 2007 formierte Tariceanu eine neue Regierung ohne die PD und versuchte eine Amtsenthebung von Basecu durchzusetzen. Während jedoch alle Fraktionen im Parlament diesem Ansinnen folgten, sprachen fast 75 Prozent der Bevölkerung Basescu in einem Referendum ihr Vertrauen aus.

Abgeordneten sind aber auch von den Fraktionsvorsitzenden nur schwer zu kontrollieren und so bestimmt ein gewisses Maß an Eigenleben den politischen Prozess im Parlament.

Diese dysfunktionalen Abläufe des Gesetzgebungsprozesses und das schwierige Verhältnis von politischen Parteien zu den Institutionen führen so immer wieder zu politischen Krisen und damit zu politischer Instabilität.

In der Regel gehen Gesetzesinitiativen von der Regierung aus und Abgeordnete und SenatorInnen nutzen das Recht der Abänderung, um die Gesetzesvorhaben in ihrem Sinne zu beeinflussen. Ein Legislativrat prüft die Gesetzesinitiativen auf Verfassungsmäßigkeit. Der Präsident kann sich nicht in den Gesetzgebungsprozess einbringen, kann aber Gesetze zurückweisen, die dann mit einfacher Mehrheit vom Parlament erneut beschlossen werden können.

Die Gesetzesinitiativen werden in den parlamentarischen Ausschüssen der beiden Kammern begutachtet und diese Ausschüsse sprechen dann allfällige Abänderungswünsche, Empfehlungen zur Annahme oder Zurückweisung aus. Wichtiges Funktionsmerkmal des Gesetzgebungsprozess ist es aber, dass beide Kammern das Gesetz tragen müssen. Wird eine Initiative zweimal durch eine Kammer abgelehnt, so ist diese Ablehnung endgültig, so der Artikel Art 74 der rumänischen Verfassung.

Diese Praxis ergibt sich in erster Linie aus der Machtbalance im Parlament, die den Vorsitzenden der Parteien eine dominierende Rolle gegenüber dem Regierungschef und den Parlamentsfraktionen einräumen. Letztendlich können Parteivorsitzende die Politik über den Regierungschef stärker dominieren, als dies die eigene Fraktion im Parlament kann (Gabanyi 2002, 542 ff).

6.1.2.2 Parteiensystem und Regierungen nach 1989

Wie schon beschrieben, herrschte in Rumänien nach der Übergangszeit bis zur Verfassungslegung 1991 ein „pseudo-mehrheitliches“ Parteiensystem vor. „Pseudo“, weil es unter einer Hegemonialpartei vereinigt wurde. Eine Zeit, die durch die Dominanz einer nationalen Koalition aller politischen Kräfte in einem Rat der Front der Nationalen Rettung (Consiliul Frontului Salvării Naționale – CSFN) geprägt war und mit der Unterzeichnung und Verabschiedung einer neuen Verfassung endete.

In Vorbereitung und durch die Wahlen zum Parlament 1992 bildete sich ein tatsächliches Mehrparteiensystem heraus.[73] Die rumänische Parteienlandschaft entwickelte sich anders als in den anderen Staaten Osteuropas. Während sich in diesen Staaten nach einer Reformregierung meist für kurze oder längere Zeit wieder die, inzwischen reformierten, Altparteien durchsetzen konnten, behielten in Rumänien die alten Eliten die Macht und wurden erst 1996 von der anti-kommunistischen Opposition abgelöst. Das Fehlen einer regimekritischen inner- oder außerparteilichen Opposition gestaltete den plötzlich notwendigen Machtwechsel besonders schwierig. Das Machtvakuum wurde durch die ad hoc gegründete Front zur Nationalen Rettung[74] gefüllt, ein Sammelbecken unterschiedlicher gesellschaftlicher Strömungen, die vorübergehend den Staat führten und die ersten freien Wahlen organisierten. Allerdings nahm in diesem Bündnis eine Person des alten Führungszirkels eine wichtige Rolle ein, Ion Iliescu, der sich zwar mit Ceausescu überworfen hatte, dennoch aber Mitglied im engeren Zirkel des Zentralkomitees gewesen ist.

Dabei muss allerdings beachtet werden, dass der *Rat der Front der Nationalen Rettung* als der Befreier vom national-kommunistischen, diktatorischen Regime Ceausescus galt. Erst nach dem Machtwechsel 1996 bildete sich ein System der unterschiedlichen politischen Kräfte heraus, das heute die bekannte Diversität anderer osteuropäischer Staaten widerspiegelt. Die CFSN versuchte unter der Führung von Ion Iliescu, das machtpolitische Vakuum zu füllen. Sie symbolisierte die Revolution und erfüllte gleichzeitig das Bedürfnis der BürgerInnen nach Sicherheit.[75] Durch die CFSN wurden die verschiedenen Kräfte in einen nationalen Konsens zusammengebunden und der Übergang zur Normalität nach der einzigen blutigen Revolution in Osteuropa bewältigt. Dabei agierte sie in erster Linie sehr unpolitisch, was sich in der folgenden Zielsetzung ablesen lässt:

[73] Ein bemerkenswertes Charakteristikum des politischen Systems Rumäniens ist die Wechselhaftigkeit der Regierungsverantwortung. Abgesehen von den Wahlen 1992 kam es bisher bei jeder Wahl zur Ablösung der regierenden Partei oder Koalition durch die Oppositionsparteien (Gabanyi 2002, S. 545).

[74] Frontul Salvarii Nationale

[75] Illiescu selbst war ein von Ceausescu gehasster ehemaliger Sekretär des Zentralkomittes der Kommunistischen Partei.

„Our ideology consists of five points: more food, more heat, more electricity and light, better transportation and better health care“.[76]

In jenem halben Jahr zwischen 1989 und den ersten freien Wahlen im Mai des Jahres 1990 kam es zu einer wahren Welle von Neugründungen politischer Parteien. Dabei konnten die RumänInnen auf ihre demokratischen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit zurückgreifen. Liberale Parteien, aber auch die Bauernpartei wurden neu gegründet, nicht jedoch ohne an diese historischen Wurzeln zu erinnern und auf diese zurückzuverweisen. Die Neuorientierung der Parteien zeichnete sich weniger durch konkrete Parteiprogramme aus. Sie wurde viel mehr von moralisch aufgeladenen Wertmustern getragen, Anti-KommunistInnen mit VertreterInnen der früheren RegimekritikerInnen auf der einen Seite, VertreterInnen der „alten Garde“ als Reformkräfte auf der anderen.

Darüber hinaus veränderte sich die Perspektive auf diese Wahlen, weil sich die Front zur Nationalen Rettung auch als Partei gründete. Daraufhin konstituierte sich der *Provisorische Rat der Nationalen Einheit (FSN).*[77] Die erste freie Wahl 1990 in Rumänien diente der Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung. Dieser „Runde Tisch“ wurde vom Vorsitzenden der FSN geleitet und die FSN stellte auch die Hälfte der 253 TeilnehmerInnen. Die FSN trat bei den Wahlen an und konnte die absolute Mehrheit erringen. „Vor diesem Hintergrund erscheinen die ersten freien Wahlen 1990 als Willenserklärung, der sich formierenden politischen Elite oder als Versuch der alten und gleichzeitig neuen Elite um Iliescu, das Machtvakuum pseudodemokratisch zu füllen“ (Olteanu 2007, 74). Die FSN hatte für diese ersten Wahlen eine mediale Dominanz und war zugleich das Gesicht der Revolution. Diesen Umstand erkannten auch Teile der Bevölkerung in Rumänien und organisierten Proteste gegen die Regierung, die aber durch staatlich organisierte Gegenproteste der BergarbeiterInnen niedergeschlagen wurden.

Die zunehmende Landflucht und der Abbau des öffentlichen und industriellen Komplexes führten zu einer weiteren Zergliederung der politischen

[76] Aus Grigore Pop-Eleches „Separated at Birth or Separated by Birth? The Communist Successor Parties in Romania and Hungary” East Europan Politics and Societies, vol 13. 1, aus einer Rede von Silviu Brucan.

[77] Consiliul Provizoriu al Unitatii Nationale

Interessengruppen.[78] Auch wenn die CFSN sehr hohe Unterstützungswerte in der Bevölkerung genoss, formierten sich DissidentInnen, StudentInnen und Intellektuelle sowie die VertreterInnen alter, bereits vor dem 2. Weltkrieg existierender Parteien, wie AnhängerInnen der liberalen und christlichen Parteien, zum Widerstand, denn die Verbindungen der „neuen" Führungskräfte mit dem alten kommunistischen Regime waren deutlich sichtbar. Doch wirkten die Programme dieser Wahlalternativen zum einen ebenso historisch, wie ihre Wurzeln, zum anderen planten sie die Wiedereinführung der Monarchie. Allesamt Ideen, die in der Bevölkerung keinen Anklang fanden. So erreichten diese Parteien in den ersten freien Wahlen auch nur sehr schwache Ergebnisse und landeten noch hinter der Minderheitenpartei der Ungarn, dem Demokratischen Verband der Ungarn Rumäniens (Uniunea Democrată a Maghiarilor din România – UDMR), die als zweitstärkste Kraft sieben Prozent der Stimmen auf sich vereinen konnten. Durch die radikalen Proteste der Opposition und die Gegenbewegung durch die BergarbeiterInnen spannte sich die innenpolitische Situation so sehr an, dass die Europäische Union die weitere Beteiligung Rumäniens am PHARE Entwicklungs- und Hilfsprogramm 1992 aussetzte. Nicht allein anhand dieser Beispiele wird deutlich, dass der Übergang Rumäniens von verschiedenen und schwierigen Prozessen begleitet war; demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse wurden nicht gelebt. Doch bereits bei den Wahlen im Jahr 1992 verlor die FSN ihre absolute Macht und konnte sich nur durch ein loses Koalitionsabkommen mit rechtspopulistischen Parteien an der Macht halten. Gleichzeitig formierte sich als „Gegenblock" ein bürgerlich-liberales Bündnis, das die Wahlen 1996 gewann. Das Parteienbündnis *Rumänische Demokratische Konvention* (CDR)[79] ging als Gewinnerin der Wahlen hervor und schloss sich zu einem Parteienbündnis mit der

[78] Dies zeigt sich besonders in den Parlamentswahlen des Jahres 1992. Diese wurden zwar von der Partei der Sozialen Demokratie Rumäniens (Partidul Democrației Sociale din România – PDSR (früher CFSN) mit 27,7 Prozent gewonnen, was Illiescu aber keine ausreichende Machtbasis gewährte. Die neue Rumänische Demokratische Konvention *(Convenția Democrată Română – CDR)*, ein Parteienbündnis alter und neuer demokratischer Parteien und Gruppen, erreichte 20 Prozent der Stimmen. Dazu kamen zwei nationalistische Parteien, die Großrumänische Partei (*Partidul România Mare – PRM)* und die Partei der Nationalen Rumänischen Einheit (*Partidul Unității Naționale Român – PUNR*) mit jeweils 11 Prozent und die CDR des früheren Ministerpräsidenten Petr Roman mit 10 Prozent der Stimmen. In diesem Wahlergebnis spiegelt sich nicht nur der gesellschaftliche Wandel wider, es spricht auch dafür, dass die CFSN nicht länger in der Lage war, alle Bevölkerungsgruppen mit ihrer populistischen und nationalistischen Konsensrhetorik zu erreichen.

[79] Conventia Democrata Romana

Demokratischen Partei (DP)[80] und dem *Demokratischen Verband der Ungarn* (UDMR)[81] zusammen. Die anderen politischen Kräfte des Parlaments wiesen hingegen eine sehr starke Westorientierung auf und wurden von der EU, der Weltbank und auch der NATO in der Forderung nach Demokratisierung und ökonomischen Reformen unterstützt. Die Unfähigkeit Iliescus, Rumänien an die restliche und westliche Welt heranzuführen und starke Beziehungen zu etablieren, führte 1996 zur Abwahl der PSD und zum Wahlsieg der CDR. Auch die Präsidentschaftswahlen gingen durch ein Bündnis gegen Iliescu im zweiten Wahlgang an die politische Opposition.

Eine Koalition aus CDR, USD[82] und UDMR[83] wurde unter der Führung von Victor Ciorbea gebildet. Diese Regierung betrieb eine Neuausrichtung der Politik in Richtung EU- und NATO-Mitgliedschaft. Die von Ciorbea angestrebten Wirtschaftsreformen fanden weder in seiner Koalition noch in der Bevölkerung Rückhalt. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen von MinenarbeiterInnen und Polizei waren ein Zeichen für die Hilflosigkeit, mit der die politischen Kräfte und Institutionen der Situation gegenüber standen. Auch der als Reformer angetretene Präsident Constantinescu versagte in dieser Situation völlig. So wurde Rumänien 1997 nicht für die Mitgliedschaft in der NATO vorgeschlagen. Die Europäische Union lehnte die Begehren Rumäniens nicht nur ab, sie führte dazu noch eine Visumpflicht für rumänische StaatsbürgerInnen ein. Die Parlamentswahlen 2000 gewann erneut Iliescus Partei PSD und bildete eine Koalition mit der *Humanist Party of Romania.* Die Präsidentschaftswahlen gewann ebenfalls die PSD – und damit Iliescu. Diesen politischen Erfolg verdankte Iliescu nicht allein der allgemeinen Situation gesellschaftlicher Unzufriedenheit, sondern auch der engen Kooperation mit der ungarischen Minderheit und der größten Gewerkschaft des Landes (*Fratia*). Die Umbenennung seiner Partei in eine „Sozialdemokratische Partei“ ging einher mit dem Loslösen von kommunistischen Parteien und Gruppen. „In other words, this is no longer a party that is direct emanation of the December 1989 Romanian revolution, as Iliescu liked to claim in the early 90's, but is a party that claims historical legitimacy, European affiliation and even more

[80] Partidul Democrat
[81] Uniunea Democrata a Maghiarilor din Romania
[82] USD entspricht *Uniunea Social Democrată* – Sozialdemokratische Union (sonst immer direkt im Text)
[83] UDMR steht für Uniunea *Democrată aMaghiarilor din România* – Demokratischer Verband der Ungarn Rumäniens (sonst immer direkt im Text)

a history of its earlier communist oppression“ (Ciabanu 2002, 25, Ciabanu 2005).[84]

Bis zu diesem, tatsächlich einen Umbruch darstellenden Zeitpunkt im Jahr 1996, kann die Zeit davor als gekennzeichnet von zaghaften Reformbemühungen im politischen und ökonomischen Bereich gesehen werden. So zeichnet sich die erste Phase der Transformation vor allem dadurch aus, dass ehemalige zweitgereihte Führungskräfte die politischen Geschicke Rumäniens lenkten. Dadurch überlebten viele Verwaltungstraditionen und das streng hierarchische Denken ebenso, wie Günstlingswirtschaft und Korruption extreme Ausmaße annehmen konnte. „The politics of national consensus, promoted between 1990-1991 by the CFSN, made the industrial working class to believe that its interest were well protected by this political party rather than by the historical parties, which were discussion integral restitution to former owners” (Ciabanu 2002, 14). Die Privatisierung der Landwirtschaft und der Industrie wurden angegangen, aber nur zögerlich umgesetzt und ein politischer Diskurs kam aufgrund der oben beschriebenen Konstellationen nur langsam in Gang. Allerdings machte schon Iliescu klar, dass der Weg Rumäniens in die NATO und in die EU führen muss und wird. Schon 1994 trat Rumänien dem „Partnership for Peace“-Programm der NATO bei. Und 1995 wurde das Aufnahmeansuchen an die Europäische Union gestellt. Die neue Regierung um das Parteienbündnis kam aber in einer Zeit an die Macht, in der die ökonomischen Transformationsprozesse an Geschwindigkeit zunahmen und das Land bzw. die Bevölkerung vor ernsthafte ökonomische Probleme stellten. Die Brüchigkeit des Bündnisses führte zu einer sehr schwachen Politikgestaltung und so spürte insbesondere die rumänische Bevölkerung den neu aufkommenden ökonomischen Druck sehr. Unter diesen Bedingungen war ein erneuter Machtwechsel bei den Wahlen 2000 keine wirkliche Überraschung.[85] Die ausländischen Direktinvestitionen nahmen zu und die Verhandlungen mit der EU wurden vorangetrieben.

Für diese Legislatur muss aber auch auf einen besonderen Umstand eingegangen werden, der durch die Annäherungsprozesse an die EU ausgelöst wurde, denn

[84] Die eigentliche sozialdemokratische Partei unter dem jetzigen Präsidenten Traian Basecu thematisierte diese Geschichtsumdeutung sofort und ist die einzige Partei, die von den internationalen Vereinigungen der Sozialdemokraten anerkannt ist.

[85] Die Wahlen wurden von der aus der FNS hervorgegangenen *Partei der sozialen Demokratie* (PSD) um Iliescu gewonnen. Die Regierung der PSD wurde durch die UDMR gestützt und kann insgesamt auf eine wirtschaftlich erfolgreiche Zeit verweisen.

„angesichts der von der ganzen politischen Klasse angestrebten Mitgliedschaft in EU und NATO [war] der politische Wettbewerb pragmatisch eingeschränkt“ (Olteanu 2008, 155). Allerdings zeigten sich in dieser Zeit auch die Brüche der FSN und der nachgefolgten PSD[86], denn immer mehr Korruptionsskandale aufgrund der klientilistischen Netzwerke und deren Verknüpfung mit der Wirtschaft wurden aufgedeckt.

Eine Parteienallianz *Gerechtigkeit und Wahrheit* (Alianta D.A.) aus der *Nationalliberalen Partei* (PNL)[87] und der PD konnte sich aber gegen die PSD nicht durchsetzen.[88] Durch einen Bündniswechsel der *Humanistischen Partei* (PUR)[89] veränderten sich die Machtverhältnisse im Parlament zu Ungunsten der PSD.[90] Die Arbeit in diesem Regierungsbündnis verlief nicht optimal, aber durch eine gute Wirtschaftsentwicklung und den in diese Zeit fallenden EU-Beitritt fällt die Bilanz dieser Regierung insgesamt positiv aus. Doch war nur die EU-Perspektive dafür verantwortlich, dass sich diese Parteien in der Regierung zusammenhalten konnten, denn unmittelbar nach dem Beitritt Rumäniens am 1.1.2007 zerbrach die Regierung sofort.

Die Zerrissenheit der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte übertrug sich auf das Parteiensystem. Lediglich die Trennung zwischen kommunistischen und antikommunistischen Parteien wirkt bis in die Gegenwart. Insgesamt geht es dabei weniger um programmatische Streitpunkte, als vorrangig um einen Postenkampf zwischen und in den Parteien sowie um Einfluss und Prestige. Daher kommt es immer wieder zu Verschmelzungen von Parteien, bei gleichzeitigem Auflösen und der Gründung von neuen Parteien.

6.1.3 Bevölkerung, Zivilgesellschaft und Demokratie

Der gewaltsame Umsturz in Rumänien katalysiert eine Tendenz der Leidensfähigkeit und Schicksalsergebenheit in die Richtung politischer und gesellschaftlicher Gewalt, die zu einer nachhaltigen Traumatisierung der rumänischen Gesellschaft geführt haben (Gabanyi 2002, 552). Für die

[86] Die PSD zählt heute die meisten Millionäre und Oligarchen in ihren Parteibüchern (Kolar 2007)
[87] Partidului National Liberal
[88] Insofern war Korruption das zentrale Thema des Wahlkampfes für die Wahlen im Jahr 2004.
[89] Partidul Umanist Roman, heute Partidul Conservator
[90] Außerdem konnte Iliescu als dominierende Figur der politischen Szene aufgrund der auf zwei Legislaturen beschränkten Präsidentschaft nicht wieder antreten.

RumänInnen wird der Transformationsprozess zu einem Weg vor allem ökonomischer Leiden, den sie aber solang akzeptieren, solang sie die Hoffnung auf eine Besserung empfinden. Symbolisch aufgeladen ist der Beitritt zur NATO, aber noch viel stärker der Beitritt zur Europäischen Union. Gleichzeitig, und dies ist wohl auch eine Folge des gewaltsamen Umbruchs, verspüren die Rumänen nicht die in anderen Ländern beobachtbare positive Nostalgie an die „alten Zeiten".

Es besteht eine grundsätzliche Zustimmung zur Demokratie und gegenüber dem demokratischen System, gleichzeitig erfahren die Institutionen und AkteurInnen der Demokratie aber zunehmende Vertrauensverluste. Die Ursachen sind wohl in erster Linie in der Performanz dieser Institutionen und AkteurInnen zu vermuten. „Die zentralen demokratischen Institutionen – Parteien und Parlament – werden ganz eindeutig in der *Form* abgelehnt, wie sie aktuell in Rumänien funktionieren, während aber am Prinzip der Demokratie in keiner Weise gerüttelt wird" (Olteanu 2007, 78).

Diese Performanz liegt zu einem nicht unwesentlichen Teil auch in der Distanz zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerung. Diese äußert sich baulich in Mauern und intensiver Bewachung von Parlament und Parteizentralen, aber auch im Zugang, der nur auf Einladung oder dank FürsprecherInnen gewährt wird. Auch der Diskurs der politischen AkteurInnen ist in den seltensten Fällen sachlich oder themenspezifisch – so ist der Wunsch nach einem starken Führer, der einfach allein entscheidet, ein wichtiges Einstellungsmuster in der rumänischen Bevölkerung.[91]

In Rumänien hat sich zudem eine Vielzahl professioneller zivilgesellschaftlicher Organisationen etabliert, die sich zunehmend in die politischen Gestaltungsprozesse einbringen und versuchen, ihre Vorhaben auch politisch durchzusetzen. Von den etwa 23.000 eingetragenen Nichtregierungsorganisationen arbeitet allerdings nur rund ein Drittel wirklich aktiv.

[91] Siehe zum Beispiel Barometrul de Opinie Publica, http://www.osf.ro/en/publicatii.php?cat=2# , 25. August, 2007

Viele dieser NGOs agieren in den Bereichen Menschenrechte, Frauenfragen, Wahlbeobachtung, Korruptionsbekämpfung. Allerdings, und dieses Problem teilen diese Organisationen mit den politischen AkteurInnen, sind sie kaum in der Bevölkerung verankert und agieren losgelöst von der Unterstützung der Bevölkerung.

Seit der politischen Wende haben sich auch NGOs formiert, die sich den verschiedenen – auch neuen – Problemlagen von Frauen annehmen. 1993 gründeten sie eine Dachorganisation „National Forum of Women". Mehr als die Hälfte der NGOs sind auf Finanzmittel internationaler Organisationen angewiesen.

Dabei konzentrieren sich die meisten NGOs nicht auf die rechtlich-politische und gesellschaftliche Stellung von Frauen, sondern auf die Rechte, Chancen und Lebensbedingungen von Kindern, Arbeitslosen und Wohnungslosen. Nur wenige NGOs arbeiten explizit im Themenfeld Gleichbehandlung und Gleichstellung, wie zum Beispiel die „AnA-Society for Feminist Analysis", „Gender, Partners for Change", „The Foundation of Equal Opportunities for Women", "The Partnership for Equality Centre" oder „The Society for Gender Equality".

Es wird immer wieder darauf verwiesen, dass aufgrund der Randstellung von Frauen während der kommunistischen Herrschaft diese nie zu einer tatsächlichen Gruppenidentität finden konnten, welche sich auch in den Organisationen widerspiegeln würde. Die besondere Betonung der Gleichstellung von Frauen und Männern und eine damit verbundene Würdigung fand sich in Rumänien in erster Linie im Nationalen Frauenrat, der selbst wiederum Teil der Kommunistischen Partei war. Dieser Rat war aber lediglich von symbolischer Bedeutung.

Viele Frauen engagieren sich heutzutage ob deren Taubheit für ihre Forderungen nicht in Parteien oder in den Gewerkschaften, sondern in NGOs. Hier sehen sie für sich das größere Potential, auf Veränderungen hinzuwirken und Hilfe zu leisten. Diese Hintergrundarbeit wird aber nur dann Würdigung finden, wenn sich auch die Regierung der Problematik der Repräsentation von Frauen in politischen, ökonomischen und administrativen Sphären der Gesellschaft annimmt (vgl. Ghebrea u.a. 2002). Nichtsdestotrotz leisten viele Frauen in den Parteien wertvolle Sacharbeit, auch wenn sie dies als einfache Parteimitglieder tun.

Westliche Nichtregierungsorganisationen sind für die Frauenbewegung in Rumänien von außerordentlich hoher Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist der Einfluss der Beitrittsbemühungen und der Annäherung Rumäniens an die EU nicht zu unterschätzen. Wie sich auch im gegenwärtigen frauenpolitischen Agendasetting auf der europäischen Ebene zeigt, sind die Netzwerke von Frauen-NGOs sehr dicht gespannt und sehr wirkungsmächtig. So fand gerade im Zusammenhang mit dem Beitrittsprozess ein reger Austausch zwischen NGOs auf europäischer Ebene und jenen auf nationaler Ebene statt. Dieser Austausch ist natürlich ein zweiseitiger, denn über diese Kontakte verbreitert sich die Wissensbasis in der Europäischen Union und den westlichen NGOs über die Situation in Rumänien und Bulgarien. Die Europäische Union gewährt auch finanzielle Unterstützung für die Arbeit der NGOs, stabilisiert diese damit und garantiert die Nachhaltigkeit der durch die NGOs geleisteten Arbeit. Die Demokratie in Rumänien hat eine Entwicklung vollzogen, die nicht gänzlich unbeeinflusst vom Wirken der Europäischen Union gesehen werden kann. Insofern ist es interessant zu beobachten, wie sich die Politikentwicklung nach der Zeit dieser strengen Regelwerke des Beitrittsprozess formiert.

6.1.4 Struktur der Verarbeitung der Anforderungen der EU

Unmittelbar nach den ersten freien Wahlen hat die Regierung die Bestrebungen, an westlichen Bündnissen teilzuhaben, umgesetzt. Bereits im Juni 1990 hat Rumänien den Beitrittantrag zum Nordatlantischen Bündnis eingereicht und wurde bereits ein knappes Jahr später als assoziiertes Mitglied in aufgenommen. Mit Ende 1991 wurde Rumänien Mitglied des NATO-Kooperationsrates.

Diese Bemühungen wurden in den nachfolgenden Jahren deutlich verstärkt und Rumänien verfolgte den Weg einer ständigen Annäherung an die NATO recht konsequent. Damit war Rumänien Vorreiter bzw. der erste Staat, der sehr enge Beziehungen zur NATO aufbauen konnte.[92]

Rumänien war jedoch bereits vor dem Systemwechsel ein Staat, der die Nähe zur Europäischen Wirtschaftsunion gesucht, und mit der er in den 1970er Jahren unterschiedliche Handelsabkommen abgeschlossen hat. Bereits 1974 wurde Rumänien in das „*Generalized System of Preference“* der EWG aufgenommen

[92] 18.09.1993 offizielles Beitrittsgesuch an die NATO, 26.01.1994 Rahmenabkommen „Partnerschaft für den Frieden“, 26.04.1996 beginnt der offizielle Dialog mit der NATO

und im Jahr 1980 ein ständiges Komitee zwischen der EWG und Rumänien geschaffen. Diese Prozesse waren von Handelsinteressen bestimmt und konnten dennoch erst nach dem Fall von Caucescu in tatsächliche Vereinbarungen überführt werden. Bereits 1990 wurden auch die diplomatischen Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft aufgenommen, nachdem es bereits in den 1970er Jahren eine Vorzugsbeziehung zur EG gegeben hatte. Am 22.10.1990 unterzeichneten die EG und Rumänien ein Handels- und Kooperationsabkommen, und am 1.2.1993 den Europavertrag. Das Assoziierungsabkommen zwischen der EG und Rumänien trat 1995 in Kraft. Zwei Jahre später unterzeichnete Rumänien ein Freihandelsabkommen mit der CEFTA.

Es kann für den Prozess der Eingliederung in den Westen festgehalten werden, dass die rumänischen Regierungen zunächst eher den Fokus auf die Beitrittsperspektive zur NATO gelegt haben, wobei sie diese als rein politischen Entscheidungsprozess bewertet haben. Aufgrund der wirtschaftlichen Situation erschien ihnen der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft als wenig aussichtsreich.

Auf die Zurückweisung bzw. Nicht-Aufnahme Rumäniens in den ersten beiden Erweiterungsrunden der NATO und die Zurückweisung durch die EU im Jahr 1997 reagierte die Regierung mit verstärktem Reformwillen, der im Credo mündete, dass man sich wie ein Mitgliedsstaat dieser Organisationen verhalten will und die notwendigen Reformen auf die Mitgliedschaft in EU und NATO ausrichten will. „Der Integration in die europäischen und euro-atlantischen Strukturen wird weiterhin absolute Priorität eingeräumt“ (Gabanyi 2002, 558).

Durch ihr Agieren in der Kosovo-Krise erwarb sich die Regierung Rumäniens den Respekt, der schlussendlich zum Beitritt in der NATO führte. Auch die Europäische Union revidierte ihre Entscheidung vom Rat in Luxemburg und erhob Rumänien auf dem EU-Ratsgipfel in Helsinki 1999 zum Beitrittskandidaten mit direkten Beitrittsverhandlungen. Die eigentlichen Beitrittsverhandlungen zwischen der EU sowie Rumänien und Bulgarien begannen mit der Vorlage der mittelfristigen Wirtschaftsstrategie am 15.02.2000 (Hartwig 2001).

Die Verhandlungen Rumäniens und die einzelnen Vorgänge in Bezug auf die Beitrittsbedingungen koordinierte die Abteilung für europäische Angelegenheiten

im Außenministerium. Diese Strukturen erwiesen sich sehr bald als unzureichend und es fehlte ihnen die Durchschlagskraft auf andere Institutionen in Rumänien.

Rumänien hatte bereits vor dem Systemwechsel intensive wirtschaftliche Beziehungen mit der Europäischen Gemeinschaft, zum Beispiel über den Handel mit Industrieprodukten. Diese seit 1974 geschlossenen Handelsabkommen wurden 1991 durch ein Handels- und Kooperationsabkommen neu geregelt.

Schon nach 1993 hatte die europäische Integration für die rumänische Innenpolitik eine besondere Bedeutung bekommen, als dass sie zu einer unhinterfragbaren Priorität politischen Handelns, aber auch der Gesellschaft wurde (Ilie 2005, 44). Die Beitrittsgespräche dauerten von Mai bis November 1992 und das Europe Agreement wurde im November 1993 durch das Parlament ratifiziert. Vereinbarungen dieser Art waren in ihrem Charakter eigentlich Handelsabkommen, die aber auch einen politischen Dialog und diverse technische und finanzielle Hilfe bei der Bewältigung der Transformationsprozesse versprachen. Bereits in diesen Vereinbarungen lässt sich aber der Modus nachfolgender Annäherungsprozesse zwischen Bewerberstaaten und der Europäischen Kommission erkennen. So gibt es ein starkes Machtgefälle in den Verhandlungen, keine klaren Absprachen, welches Ziel wie zu erreichen sein wird, und eine fragmentierte Vorgehensweise nach Phasen und Politikfeldern (Sedelmeier und Wallace 2000). Die Europäische Gemeinschaft eröffnete im Jahr 1993 ihre Delegation in Bukarest und seit jenem Jahr ist Rumänien auch mit einer permanenten Vertretung bei der EU in Brüssel vertreten. Durch die Vereinbarungen wurde aber auch ein institutionalisierter Dialograhmen auf parlamentarischer und ministerieller Ebene geschaffen. Das Association Committee und das Association Council waren dabei auf der ministeriellen Ebene von Bedeutung. Nach den Ratsbeschlüssen von Kopenhagen (1993) und Madrid (1995) war aus dem Ob ein Wann geworden und dadurch veränderten sich die Beziehung zwischen Rumänien und der EU nachhaltig. Rumänien partizipierte an den PHARE Hilfs- und Assistenzprogrammen der Gemeinschaft und stellte den Antrag auf Mitgliedschaft in der EU. Gleichzeitig versuchte die Europäische Kommission, das Ausmaß der notwendigen Anpassungsprozesse in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu erfassen. Beim Ratstreffen in Kopenhagen (1993) legte der Rat die Kriterien fest, anhand derer die Fortschritte der Kandidatenländer beurteilt werden sollten. Diese umfassen politische, wirtschaftliche und rechtliche Kriterien

(ausführliche Darstellung siehe Kapitel 5). Zu diesen Kriterien wurden dann beim Ratstreffen in Madrid (1995) die Überprüfung der Verwaltungskapazität hinzugefügt, damit die Übernahme des Rechtsbestands auch tatsächlich erfolgen konnte. Auf dem Ratstreffen in Luxemburg (1997) wurde die Kommission damit beauftragt, die Fortschritte der Kandidatenländer regelmäßig zu überprüfen und zu bewerten. Diese Berichte sollten in der Folge eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung über den Beitritt eines Landes zur EU einnehmen.

Der institutionelle Rahmen der Rechtsangleichung wurde im Grunde durch das Assoziierungsabkommen festgelegt. Es gibt dafür sowohl einen parlamentarischen Assoziierungsausschuss, als auch den Assoziierungsrat und einen Assoziierungsausschuss auf der exekutiven Seite. Der parlamentarische Ausschuss bestand aus jeweils 12 Mitgliedern des rumänischen und des europäischen Parlaments und tagte zweimal im Jahr. Die Aufgabe des Ausschusses lag in erster Linie darin, den weiteren Verlauf der Entwicklung in den Beziehungen zwischen der EU und Rumänien zu bestimmen. Zusätzlich gab es im Parlament Rumäniens, gemeinsam mit beiden Kammern, einen Ausschuss für europäische Integration. Der Assoziierungsrat übernahm die Führungsrolle für den Austausch zwischen der EU und Rumänien. Der Ausschuss selbst bestand aus Mitgliedern der rumänischen Regierung und aus VertreterInnen der Europäischen Rates und der Europäischen Kommission.

Die Entscheidung, Rumänien 1997 noch im Status eines Kandidatenstatus zu lassen, hatte zunächst die Auswirkung, dass von Seiten der Europäischen Kommission die Anpassungsnotwendigkeit an den *Acquis* noch intensiver untersucht wurde. Gleichzeitig mit der Beitrittspartnerschaft hat Rumänien 1999 aber auch das nationale Aktionsprogramm zur Übernahme des *Acquis* verabschiedet.

Bereits kurz nachdem die Europäische Kommission die Aufnahmen der Verhandlungen mit Rumänien empfohlen hatte, bekam das Außenministerium mehr Gewicht in diesem Prozess, auch weil das DEI in die Abteilung für Europäische Angelegenheiten umgewandelt wurde und sich als rumänisches Hauptverhandlungsteam positionierte. Nach der offiziellen Eröffnung der Verhandlungsgespräche wurden auch andere technische und finanzielle

Unterstützungsprogramme[93] tragend für die Beziehungen zwischen der EU und Rumänien.

Die direkten Angleichungsprozesse an den *Acquis* begannen mit der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union und deren Mitgliedsstaaten. In Rumänien trat dieses Abkommen 1995 in Kraft, nachdem es 1993 vom Parlament ratifiziert worden war. Im Frühjahr 1995 veröffentlichte die Europäische Kommission das Weißbuch zur Integration mittel- und osteuropäischer Länder in den Binnenmarkt. Ausgehend von diesem Weißbuch, finden die Bewerberstaaten nicht nur die wichtigsten Hauptmaßnahmen aufgelistet, sondern es wurden auch Rechtsangleichungsetappen vorgestellt. Rumänien hat das offizielle Beitrittsgesuch am 22. Juni 1995 eingereicht und gleichzeitig die Erklärung von Snagov über eine nationale Strategie zur EU-Integration vorgestellt (Raduletu 2006, 778). Aber es sollte noch bis zum Jahr 1997 dauern, bis Rumänien auf dem Ratstreffen in Amsterdam auch den offiziellen Status als Kandidatenlandes erhielt.

In der Agenda 2000 der Europäischen Kommission nahm dieselbe Stellung zu den Anträgen der Kandidatenländer und legte die Hauptentwicklungslinien der EU für den Zeitraum 2000 bis 2006 fest. Allerdings wurden Rumänien, aber auch Bulgarien, Litauten, Lettland, Malta und die Slowakei nicht in den Kreis der Länder aufgenommen, mit denen Beitrittsverhandlungen empfohlen wurden. Stattdessen empfahl die Kommission den Modus der koordinierten Heranführungsstrategie – eine Vorgehensweise, die auch auf dem Europäischen Rat 1997 in Luxemburg bestätigt wurde.

Die Heranführungsstrategie hielt fest, dass die Europäische Kommission die Einhaltung der sich aus dem Assoziierungsabkommen ergebenden Verpflichtungen überwacht. Noch im gleichen Jahr wurde das Interministerielle Komitee für Europäische Integration (ICEI)[94] und die Abteilung für Europäische Integration (DEI) gegründet. Das DEI nahm dabei die Funktion einer Schnittstelle zwischen den EU-Institutionen und der rumänischen Verwaltung ein und bildete,

[93] SAPARD ist ein Entwicklungsprogramm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, dass im Rahmen der Beitrittsprozesse genutzt wurde, um beitrittswilligen Staaten in ihrer Restrukturierung zu unterstützen. IPA ist das Nachfolgeprogramm von SAPARD wird und wird seit dem 1.Januar 2007 zur Finanzieurng genutzt.

[94] Beide Abkürzungen werden durch die englischen Begriffe definiert: Inter-ministerial committee for european integration (ICEI) und department for european integration (DEI)

gemeinsam mit dem Außenministerium und dem Außenhandelsministerium, das Kernteam des ICEI. Erst im Jahr 2001 wurde das Ministerium für die Europäische Integration (MEI) geschaffen, das im Wesentlichen die Prozesse zwischen Rumänien und der EU koordinieren sollte und für die Rechtsangleichung verantwortlich war. Praktisch jeglicher Kontakt wurde über dieses Ministerium geführt und dies umschließt Dokumente, die aus Rumänien hinaus gingen und oder wieder zurück nach Rumänien kamen. Gleichzeitig verfügte aber auch jedes weitere Ministerium in Rumänien über eine Abteilung für Europäische Integration, weil für jeden spezifischen Kompetenzbereich Anpassungsleistungen notwendig waren. Die in den Fachabteilungen ausgearbeiteten Entwürfe mussten dann allerdings in der Folge dem MEI zur Prüfung der Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben vorgelegt.

Neben dieser horizontalen Aufgabenteilung fand sich auch eine vertikale Gliederung, denn auch regionale Verwaltungseinheiten verfügten über integrationsspezifische Strukturen, denn in den häufigsten Fällen waren sie für die Umsetzung zuständig.

Die Verabschiedung der finanziellen Unterstützungsvereinbarung für Rumänien (Commission of the European Communities 2004) erhöhte den Druck für das Land, die Verwaltungsprozesse und finanziellen Gebaren auf die Bedingungen der Europäischen Union einzustellen und gleichzeitig ein Signal zu geben, alles Notwendige für den Beitritt vorzubereiten.

Institutionell hat die Regierung gegenüber dem Präsidenten beim Beitrittsprozess ein höheres Gewicht, da durch diesen sehr schnell praktische Erfolge und administrative Bedingungen geschaffen werden müssen. Gleiches gilt aber auch für die Beziehungen zwischen der Regierung und dem Parlament. „European policy is anyway favouring executives and, in the Romanian case, it just added to an existing tendency of governments to circumvent a rather slow, ineffective legislature by issuing ‘emergency ordinance’ (laws in their own right which are only subsequently passed through the parliament)” (Ilie 2005, 47).[95]

Erst auf dem Europäischen Rat in Helsinki im Jahr 1999 empfahl die Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Rumänien. Der Start der Verhandlungen fand am 15. Februar 2000 statt, wobei der 1. Januar 2007 als das

[95] Diese Notverordnungen warden von der Regierung erlassen und vom Parlament ex post abgestimmt. Es kann aber beobachtet werden, dass diese Praxis in Rumänien oft angewendet wird.

Zieldatum für einen Beitritt definiert wurde. Während des Rates 2002 in Kopenhagen wurde dieses Datum bestätigt.

Eine weitere Besonderheit des rumänischen Regierungssystems liegt in der Funktion des Ministerpräsidenten, der eine Leitfunktion übernimmt, aber funktionelle Autonomie an die Ministerien übergibt. So ist jede Ministerin, jeder Minister für das ihr/ihm zugeordnete Politikfeld selbst verantwortlich. Durch die starken Beharrungskräfte und den geringen personellen Austausch innerhalb der Ministerien, ist aber eine zentrale Steuerung dieser Behörden kaum möglich.

Durch den komplexen Beitrittsprozess stärkt sich nun einerseits die funktionelle Autonomie jedes Ministeriums und führt zweitens zu einem notwendigen Austausch und zur Kooperation zwischen unterschiedlichen Ministerien, was die Autonomie wiederum verringert.

Da auch die Belange der europäischen Integration weiterhin im Dreiklang zwischen Außenhandels-, Außenministerium und dem DEI abgehandelt wurden, wurde die effektive Abarbeitung aller Aufgaben immer wieder von Kompetenzstreitigkeiten und politischen Einflussnahmen auf der obersten Ebene, aber auch bis hinein in die Verwaltungsstrukturen, geprägt. „All in all, the ICEI Secretariat troika was hindered by a lack of co-operation at various levels and unregulated overlapping of competencies" (Ilie 2005, 50).

Durch die Bindung der Aufgaben an die DEI konnte die Arbeitsbeziehung aber aufrecht erhalten werden, wenngleich alles unter dem Vorbehalt der dreifachen Abstimmung stand.

Kurz vor dem Start der Beitrittsverhandlungen wurde die DEI in das Außenministerium eingegliedert und bekam dadurch eine starke institutionelle Struktur und Anbindung. Die Hauptaufgabe bestand darin, die Implementation des Europe Agreement und der Beitrittspartnerschaft zu überwachen und umzusetzen, die Beitrittsverhandlungen zu führen und den Kontakt zu den EU-Institutionen zu erhalten und Kontakte zu den Mitgliedsstaaten zu stärken.

Zwar war der Leiter der DEI ein Staatssekretär, dennoch war durch die Subordination unter den Außenminister der direkte Zugang zum Premierminister nicht gegeben, was eine Ursache für die schlechte Performanz sein könnte. Zudem war auch die Stelle des Staatssekretärs eine politische Besetzung, die wesentliche Aspekte institutioneller und administrativer Kompetenzstreitigkeiten zwischen der

vormaligen Troika nicht beheben konnte. Darüber hinaus war durch die abgeschwächte innenpolitische Situation auch eine starke Vertretung rumänischer Interessen in die Beitrittsverhandlungen nur schlecht möglich.

Wahrscheinlich kam es nicht zuletzt aufgrund der schlechten Performanz der DEI zur Etablierung eines eigenständigen Ministeriums für Europäische Integration, dessen Aufgabe die Umsetzung und Koordination der notwendigen Maßnahmen für den Beitrittsprozess war.[96]

Neben dem Integrationsministerium waren aber auch weiterhin das Außenministerium und ein neu geschaffenes Ministerium für Entwicklung und Prognose in den Beitrittsprozess involviert. Ersteres durch die Integration des Außenhandels in sein Kompetenzfeld, letzteres durch die Steuerung des Nationalen Aktionsplans für den Beitritt und die Verwaltung der technischen und finanziellen Unterstützungsprogramme der EU.

Mit dem Anwachsen der Anpassungsnotwendigkeiten in jedem Ministerium, wurden jeweils auch in den einzelnen Ministerien spezielle Arbeitsgruppen – in der Regel jene für internationale Angelegenheiten – mit der Abwicklung der erforderlichen Schritte betraut. Diese unterschiedlich intensiven Anpassungsprozesse durchliefen also ein ungleich kompliziertes institutionelles System.

Im Januar 2001 das Ministerium für Europäische Integration gegründet, welches die Hauptlast in den Aushandlungs- und Anpassungsprozessen zu tragen hatte und die Effizienz und Stabilität des Prozesses wahren sollte. Die Chefverhandlerin mit der Europäischen Kommission war dem Außenministerium zugeordnet. Seit 2003 steht außerdem ein Team von mehr als 500 BeraterInnen zur Verfügung, um die notwendigen Reformen zu koordinieren und die Vorbereitung Rumäniens auf den Beitritt voranzutreiben. Diese BeraterInnen steuerten den Prozess in den einzelnen Fachministerien und bestimmten notwendige Anpassungen.

[96] Durch die Innen- und Außenperspektive dieser Aufgaben erklärt es sich auch, dass es zwei Minister gab.

Abbildung 3 Rumänische Institutionen für den EU-Beitritt

The Department for European Integration (co-ordination)
The Inter-ministerial Committee for European Integration (decision making, monitoring)
The Specialized Units for European Integration (decentralization of implementation)
The European Institute of Romania (counselling, research)
The National Fund (treasure, supervision of financial administration)
The Central Finance and Contracts Unit and the Implementation Agencies (management and implementation)

Quelle: Angelehnt an Demetropoulou (2002, 98)

Die Neustrukturierung der Regierung im Sommer 2004 führte zu einer Stärkung des Ministeriums für Europäische Integration (im Folgenden EI). Dem Staatssekretär dieses Ministeriums wurde auch die Steuerungskompetenz für die Anpassungsnotwendigkeiten in den Fachministerien übertragen. Die *National Delegation for Negotiating Romania's Accession to EU* war aus verschiedenen Ministerien, passend zur Struktur der einzelnen Verhandlungskapitel, zusammengesetzt. Das Ministerium für EI koordinierte aber auch das *Interministerial Committee for European Integration*. Der Staatssekretär des EI leitete diese Arbeitsgruppe, in der die Vorlagen für die Übernahme bestimmter Regelungen des *Acquis* diskutiert wurden.

Im fortlaufenden Prozess der Anpassung aller Rechtsbereiche an die Vorgaben der Europäischen Union wurden zunehmend auch weitere AkteurInnen integriert, was bedeutet, dass auch die Sozialpartner und verschiedene nichtstaatliche Organisationen am Reformprozess beteiligt waren. Mit Jahresbeginn 2004 wurde ein *Executive Committee for European Integration* etabliert, das von der/dem Premierminister(In) geleitet wird. Mitglieder dieses Komitees sind die/der AußenministerIn, die/der MinisterIn für EI, die/der FinanzministerIn, die/der ChefverhandlerIn sowie Mitglieder der Regierungskanzlei. Dieses Komitee sollte die strategischen Planungen für den Annäherungsprozesses und die Anpassungsprozesse festlegen und koordinieren.

Ende des Jahres 2004 wurden die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen und im darauffolgenden Frühjahr (25.April) wurde der Beitrittsvertrag unterzeichnet. Durch diesen Vertrag erhielt Rumänien den Status eines „beitretenden Staates"

und verfügte über das Recht, an der Ausschuss- und Gremienarbeit der EU teilzunehmen.

Rumänien hat die letzten offenen Kapitel der Verhandlungen im Dezember 2004 abgeschlossen, was wiederum bedeutet, dass die Verhandlungen durch den Europäischen Rat am 16. / 17. Dezember 2004 abgeschlossen wurden. Der EU-Beitritt wurde am 25. April in Luxemburg unterzeichnet und der 1. Januar 2007 als der mögliche Beitrittstermin genannt (Council of the European Union 2003). Allerdings halten die Berichte fest, dass Rumänien große Probleme bei der Erfüllung des vierten Kriteriums – der Bereitstellung der notwendigen Verwaltungskapazitäten, um den Besitzstand richtig anzuwenden – hat (Raduletu 2006, 780). Daher wurden, auch in Anbetracht der aus dem Fortschrittsbericht aufgeworfenen Defizite, Frühwarnbriefe verfasst, die die Möglichkeit eröffneten, durch einen Ratsbeschluss den Beitritt auf den 1. Januar 2008 zu verschieben. Diese Verpflichtungen bezogen sich in erster Linie auf die Kapitel Justiz und Inneres und den Wettbewerb (unter anderem Fräss-Ehrfeld 2006, 87).

6.2 Bulgarien

6.2.1 Für den Erweiterungsprozess wichtige Merkmale des politischen Systems

Als ein wesentliches Element der bulgarischen politischen Kultur gelten die Außenorientierung und die Orientierung an einflussreichen Personen. Die Politik der Subordination gilt als ein entscheidendes Merkmal der bulgarischen Geschichte und diese Prozesse werden von vielen AutorInnen auch für die Prozesse der Gegenwart postuliert (Riedel 2002, 591). Die heutigen starken wirtschaftlichen Verflechtungen mit Westeuropa gehen mit einer bedingungslosen Westorientierung der herrschenden politischen Elite einher. Status und Prestige hängen von den Kontakten zur westlichen Welt ab und sind Grundvoraussetzung für das Erlangen politisch wichtiger Positionen.

Abgesehen von den parteipolitischen Entwicklungen gestaltete sich der Prozess des Systemwandels in Bulgarien relativ unaufregend. Am 13. Juli 1991 wurde eine neue Verfassung verabschiedet, die Bulgarien auf Rechtstaatlichkeit und Demokratie festlegt. Damit enthält sie wesentliche Bestandteile der Menschen- und BürgerInnenrechte. Auffallend ist jedoch die konsequente Festlegung und

indirekte Nicht-Berücksichtigung der starken türkischen Minderheit im Verfassungstext. So spricht die Verfassung vom orthodoxen Glauben als dem traditionellen Religionsbekenntnis der BulgarInnen und untersagt autonome Gebiete im Rahmen der Regionalstruktur. Diese Nuancen diskriminieren in nicht geringem Maß die türkische, aber auch die Roma-Minderheit in Bulgarien.

Der Staatspräsident/die Staatspräsidentin ist Staatsoberhaupt Bulgariens, seine/ihre Funktion beschränkt sich in der Innenpolitik auf die Festsetzung von Wahlterminen und das Gegenzeichnen von Gesetzen. Außerdem ernennt der Staatspräsident die Regierung per Dekret und hat Einspruchsrecht gegen parlamentarisch verabschiedete Gesetze, wobei seine Ablehnung durch eine zweite Verabschiedung im Parlament nichtig wird. Entscheidende Mitgestaltungskompetenz hat der Präsident/die Präsidentin allerdings bei der Sicherheits- und Außenpolitik. Er/sie kann in außenpolitischen Fragen jederzeit die Initiative ergreifen (Riedel 2002, 568). Dadurch kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Verstimmungen zwischen den amtierenden Ministerpräsidenten und den Präsidenten kommen. Gerade in den heiklen Fragen wie NATO und EU-Beitrittsansuchen kann diese Kompetenzschwierigkeit eine wichtige Rolle spielen.

Ein weiterer wichtiger historischer Aspekt Bulgariens ist die Wirtschaftskrise der Jahre 1996 und 1997 (der sogenannte Hungerwinter), die durch die Verschleppung der Wirtschafts- und Verwaltungsreformen noch verstärkt wurde. Die damals gewährten Finanzhilfen der internationalen Finanzorganisationen verpflichteten Bulgarien zu einem Reform- und einem strengen Sparkurs.

6.2.2 Rechtssystem und Verfassungsgerichtsbarkeit

Der Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der bulgarischen Rechtssprechung wird dann sichtbar, wenn man die durch den EU-Beitritt notwendigen Umbau- und Ausbaumaßnahmen des Justizbereichs den Einsparungen in diesem Bereich gegenüberstellt. Trotz der Bedenken in den Fortschrittsberichten der Europäischen Union wird wenig in die Weiterentwicklung der personellen Strukturen investiert, was zu einer grundsätzlichen Überlastung des Rechtssystems führt. Unterschiedliche empirische Untersuchungen weisen bereits jetzt darauf hin, dass das Vertrauen in das Rechtssystem nicht sonderlich ausgeprägt ist (siehe unter anderem Paul-Lazarsfeld Gesellschaft 2005)

Diese Beobachtungen für das Rechtssystem lassen sich insgesamt für den Prozess der Legitimitätsbildung in Bulgarien beobachten. „In Bezug auf die politische Kultur der bulgarischen BürgerInnen spricht man immer öfter vom Auftreten eines Zustandes der Anomie, der Ausweglosigkeit und Verwirrung, was nicht die beste Form für die Ausbildung von Bürgern und bürgerlicher Strukturen spricht“ (Kanev 2006, 65).

6.2.2.1 Gesetzgebungsprozess

Die auch später in den EU-Berichten auftauchenden Hinweise auf eine schlecht personell und materiell ausgestattete öffentliche Verwaltung kann auch für die Gesetzgebungsprozesse als Problem gekennzeichnet werden (Riedel 2002, 576). Bulgarien hat sich mit dem Assoziationsabkommen, das am 1. Februar 2005 in Kraft getreten ist, dazu verpflichtet, den *Acquis Communautaire* mit all seinen Regelungen und Rechtsnormen zu übernehmen. Diese Reformbemühungen betreffen alle Bereiche des Rechtsstaates und stellten die Regierung und das Parlament Bulgariens vor die Aufgabe, in sehr kurzer Zeit sehr viele neue Regelungen und Rechtsprinzipien zu übernehmen. Grundsätzlich stellt sich bei diesen Anforderungen für ein Beitrittsland die Frage, inwiefern die gesetzgebende Instanz noch die Hoheit über den Gesetzgebungsprozess hat, wenn allein im Jahr 1999 89 Gesetzesvorhaben und 88 internationale Richtlinien umgesetzt und zusätzlich weitere Entscheidungen herbeigeführt werden mussten (siehe Autengruber 2008, vgl. Riedel 2002, 576).

Auch das bulgarische Parlament ist nach einem Ausschusswesen organisiert: Die Ausschüsse übernehmen den wesentlichen Teil der Arbeit. Gesetze wie auch internationale Verträge benötigen zwei Lesungen im Parlament, bevor sie durch die Unterschrift des Ressortministers/der Ressortministerin und des Staatspräsidenten/der Staatspräsidentin Gültigkeit erlangen. Wie schon beschrieben, hat der Staatspräsident/die Staatspräsidentin ein einmaliges Veto, welches durch eine erneute Beschlussfassung im Parlament außer Kraft gesetzt werden kann.

Neben diesen eher technischen Problemen sprechen verschiedene AutorInnen auch von Problemen in der Binnenstruktur der Ministerien. Außerdem haben die häufigen Regierungswechsel zu einem ständigen Austausch der zentralen BeamtInnen geführt, so dass keine Kontinuität gegeben ist. Besonders gravierend wirkte sich das sogenannte Panev-Gesetz aus. Nach diesem Gesetz, welches unter

Ministerpräsident Dimitrov am 9.12. 1992 verabschiedet wurde, sind alle leitenden Mitglieder der Universitäten und der öffentlichen Verwaltung sowie der Staatsbetriebe zu entlassen, wenn sie Mitglied der Kommunistischen Partei waren. Dies wurde in erster Linie genutzt, um einflussreiche Positionen unter den Machthabern neu zu verteilen.

6.2.2.2 Parteiensystem und Regierungen nach 1989

Die Entwicklung des bulgarischen Parteiensystems kann nach der Wende 1989 in zwei grundsätzliche Phasen eingeteilt werden (Autengruber 2008, 134), die sich insbesondere an den Konfliktlinien der Parteien festmachen lassen. Zunächst etablierte sich ein Cleavage zwischen ehemals sozialistischen und anti-sozialistischen Parteien. Dieser Cleavage entwickelte sich in der Folge zu einer Bruchlinie entlang ethnischer Verankerungen rund um die Partei der türkischen Minderheit DPS, und führte in der Folge aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung in Bulgarien zu einer Bruchlinie in Bezug auf die wirtschaftspolitischen Ansätze der Parteien (Autengruber 2008, Karasimeonov 2005).

Die Sozialistische Partei (Bălgarska socialističeska partija – BSP), hervorgegangen aus der Bulgarischen Kommunistischen Partei (Bălgarska komunidtičeska partija – BKP) ging nach der Umbesetzung der Führungskräfte als Siegerin aus den ersten freien Wahlen 1990 hervor und bildete aus politischen Opportunitätsgründen eine Koalition mit dem Parteienbündnis ODS; zu diesem Zeitpunkt ein Regenbogenbündnis aus zehn kleinen Parteien mit unterschiedlichen Zielsetzungen.[97]

Der die Parteienstrukturen lange Zeit prägende Konflikt zwischen „Demokraten“ und „Kommunisten“ macht die Zerrissenheit der bulgarischen Gesellschaft deutlich, die einen Großteil der notwendigen Aufarbeitung noch nicht vollzogen

[97] Die BSP bemühte sich Anfang der 1990er Jahre um den Beitritt zur Socialist International (SI) und der Party of European Socialists (PES), aber es dauerte bis 1994, bis sie in die SI aufgenommen wurde. Diese Mitgliedschaft wurde nach der schweren Krise 1996/97 ausgesetzt. Als mehrheitsfähige Linkspartei Bulgariens bleibt sie der einzige Ansprechpartner für die PES und die SI. Die BSP selbst versucht sich sehr stark in die Aktivitäten dieser internationalen Parteienverbände einzubringen und kooperiert eng mit der deutschen Friedrich Ebert Stiftung, einer der SPD nahe stehenden politischen Stiftung, und dem Institut für Internationale Beziehungen, welches der griechischen PASOK nahe steht. Die BSP sucht noch nach ihrem eigenen ideologischen Profil, denn eine westeuropäische Identität hat sie nicht ausgeprägt. Sie unterstützte den Beitritt Bulgariens zur EU vorbehaltlos, hatte aber Bedenken, was eine NATO-Mitgliedschaft betrifft. Die Skepsis gegenüber der NATO kann in erster Linie als Versuch verstanden werden, die guten wirtschaftlichen Beziehungen zu Russland nicht zu gefährden.

hat und daher weiterhin Schwierigkeiten mit der Diskussion von Leistungen und Problemen des alten sozialistischen Systems hat, obwohl dieses System so prägend auch für die gegenwärtig vorliegenden Strukturen ist.

Eine sehr bedeutsame Folge des durch die vormaligen Staatseliten organisierten Wandels zeigt sich heute in der deutlichen klientilistischen Politik politischer AkteurInnen, aber auch der öffentlichen Verwaltung. Die Abhängigkeit Bulgariens von internationalen Organisationen und AkteurInnen führt dazu, dass jene Personen in Machtzirkel aufsteigen, die gute Beziehungen ins Ausland aufweisen und damit die Rekrutierungsprozesse zumindest für die politische Öffentlichkeit intransparent werden (Riedel 2002, 591).

Durch den Status als Wahlbündnis waren die Mitglieder der ODS[98] in verschiedenen europäischen Parteienbündnissen verankert. Durch das Erstarken des konservativen Blockes wurde 1996 versucht, eine stärker integrierte Partei zu gründen, was durch den Austritt kleiner linksgerichteter Parteien erleichtert wurde.[99] Durch diese Eingliederung in die westeuropäische Parteienfamilie positionierte sich die ODS selbst als anti-kommunistische, pro-europäische und pro-westliche Partei.[100]

Durch die Gründung der Nationalen Bewegung Simeon II (*Nacionalno dviženie Simeon Vtori* – NDSV) wurde das bis dato in zwei Blöcke geteilte Mehrparteiensystem Bulgariens weiter aufgespaltet. Bis 2001 regierte entweder die Bulgarische Sozialistische Partei, welche aus der kommunistischen Partei hervorgegangen ist, oder die Vereinigten Demokratischen Kräfte (Obedineni demokratični sili – ODS)[101], welche sich vornehmlich aus kleinen

[98] Die ODS wurde als nicht-kommunistisches Bündnis ins Leben gerufen und war per Definition sogar eine anti-kommunistische Vereinigung. Das Bündnis bezog damit klar Stellung zum politischen Mitbewerber BSP und versuchte, sich als Demokratisierungspartei zu etablieren. Sie war allerdings ein Konglomerat verschiedener Parteien unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung.

[99] Nach und nach und durch das Ausscheren kleiner liberaler und sozialdemokratischer Parteien, stärkte sich das christlich-konservative Element der Vereinigten Christlich-demokratischen Partei (UCDP) und der DP.

[100] Durch diesen Schritt konnte sich die ODS als Mitglied der Europäischen Volksparteien etablieren, da sie von anderen europäischen Parteien inzwischen als geeinte konservative oder rechts-konservative Partei angesehen wurde. In diesem Selbstfindungsprozess wurde sie vor allem von der deutschen Konrad Adenauer Stiftung und der Robert Schuman Foundation sowie der Westminster Foundation unterstützt. Bemerkenswert in dieser Entwicklung ist die großzügige Unterstützung durch verschiedene amerikanische Stiftungen und Institute, die eine dauerhafte Ausrichtung auf die amerikanische Politik anstrebten.

[101] Zum ODS gehören die Volksunion (Naroden săjuz – BZNS), Union der demokratischen Kräfte (Săjuz na democratičnite sili – SDS), die Demokratische Partei (Demokratičeska partija - DP), die Bulgarische Sozialdemokratische Partei (Bălgarska socialdemokratičeska partija – BSDP)

antikommunistischen Parteien zusammensetzt. Die Ursache für diesen Sieg liegt in der radikalen Reformpolitik der ODS, welche die daraus resultierende soziale Härte als Begleiterscheinung definierte, die in Kauf genommen werden müsse. Die schlechte wirtschaftliche Situation in Bulgarien schlug sich in verschiedener Weise auf die Wahlergebnisse nieder. So stimmten die WählerInnen mehr gegen bestehende Politik als für eine andere Partei. Außerdem ging die Wahlbeteiligung zurück, weil die Lösungskompetenz aller Parteien und ihre Differenzierbarkeit insgesamt angezweifelt wurde (Riedel 2002, 578).[102]

Gerade in der Transformationsperiode waren es außenpolitische Orientierungen, die nicht nur der bulgarischen Bevölkerung eine gewisse Hoffnung für die Zukunft vermitteln konnten – Reintegration in die Weltgemeinschaft, EU-Beitritt, NATO Beitritt – sondern für die politische Sphäre insgesamt kann gesagt werden, dass dieser Außenfokus vorhanden war und stabilisierende bzw. dynamische Wirkung erzielt hat. Nicht nur, dass über die europäischen Parteienfamilien und intrastaatliche Parteienförderungen die Gründung neuer Parteien unterstützt und forciert haben, sondern auch abseits der klassischen Politik wurde durch die Wirkung internationaler Organisationen insbesondere der Aufbau zivilgesellschaftlicher Organisationen und NGOs forciert, um all jene Aufgaben aufzufangen, in denen der Staat ausgelassen hatte. Damit wurden seitens der internationalen Fördergeber zumindest zwei Ziele verfolgt: der Aufbau einer funktionierenden Zivilgesellschaft und die konkrete inhaltlich-soziale bzw. organisatorische Maßnahme. In der Folge konnten diese Organisationen aber nur wenig Widerhall in der Politik finden, wurden durch ihre starke Außenfinanzierung von der Bevölkerung nicht wirklich angenommen und zudem wurden diese neu gegründeten Organisationen in materielle und thematische Abhängigkeit von den Fördergebern gestürzt.

Der EU-Beitritt spielt eine besondere Rolle für die Entwicklung des Parteiensystems, weil die angestrebte Mitgliedschaft in EU und NATO einen thematischen Schwerpunkt für die gesamte politische Struktur bildeten. Die Verhandlungsinstrumente der Europäischen Kommission schränkten dabei die

---

sowie die Nationale Bewegung für Rechte und Freiheiten (Nacionalno dviženie za prava I svobodi – NDPS)

[102] Die NDSV erreichte auf Anhieb 50 Prozent der Parlamentssitze und wurde damit in die Regierungsverantwortung gewählt. Simeon II argumentierte in seinem Wahlkampf nicht gegen die Reformen, sprach aber von einer sozialen Abfederung weiterer Reformschritte und einem Mindesteinkommen sowie einem funktionierenden Sozialsystem.

politischen AkteurInnen ein, weil es nicht mehr darum gehen konnte, welche politischen Ziele von Bedeutung sind, sondern, wie schnell die Vorgaben der EU umgesetzt werden können und wie diese Bemühungen in den Beitrittsberichten der Europäischen Union reflektiert wurden. Zudem wurden sämtliche umstrittenen Maßnahmen vor dem Beitritt „[…] mit den Vorgaben aus Brüssel begründet“ (Autengruber 2008, 145). Damit wurden auch die natürlichen Gesetze des Parteienwettbewerbs außer Kraft gesetzt, denn die Parteien in Regierungsverantwortung konnten keine Klientelpolitik betreiben und so nicht die Interessen ihrer WählerInnengruppen verfolgen.

Bezüglich des EU-Beitritts kann aber gesagt werden, dass es in Bulgarien eigentlich nur eine Partei gibt, ATAKA, die gegen den EU-Beitritt war bzw. ist. Die Beitrittsbemühungen zur Europäischen Union können als Ursache für einen eingeschränkten Parteienwettbewerb beschrieben werden, denn die großen Anstrengungen bei der Angleichung an den *Acquis Communautaire* haben die thematische Vielfalt der Parteien zumindest für die Zeit zwischen den ersten Beitrittsbemühungen rund um das Assoziationsabkommen 1993 und dem Beitritt 2007 bestimmt. Alle Rivalitäten zwischen den Parteien, ob in einer Regierungskoalition oder im politischen Wettbewerb, mit der Ausnahme von ATAKA, kamen in der Frage des EU-Beitritts zum Stehen, denn der unmittelbare Wunsch der Mehrheit der BulgarInnen bestand im Beitritt zur Europäischen Union.[103]

Der Beitritt zur Europäischen Union war zwischen den unterschiedlichen Parteien unbestritten das wichtigste außenpolitische Ziel. Europa und der Beitritt zur Europäischen Union spielte also eine wesentliche Rolle im politischen Diskurs zwischen den Parteien. Die Leistungen einer Partei, den Staat näher an die Europäische Union herangeführt zu haben, wurden dabei hervorgehoben und Parlamentsdebatten wurden darüber geführt, ob Gesetzesvorlagen den Vorgaben des Europäischen Rechts entsprachen. Da eine breite Mehrheit der Bevölkerung diese politische Ausrichtung befürwortete, gab es für die Parteien auch keine Notwendigkeit, diese Position kritisch zu hinterfragen. Dabei wird häufig außer Acht gelassen, dass die konkreten politische Prozesse der Umsetzung der

[103] Diese fehlende Ausdifferenzierung der Parteien in bestimmten Themenfeldern wird auch als Ursache für die einerseits zunehmende Radikalisierung des Parteiensystems gesehen, und andererseits auch für das sinkende Vertrauen und die sinkende Partizipationsbereitschaft (Autengruber 2008).

Anpassungsvorgaben und die Zugeständnisse an die Europäische Union mit ihrem *Acquis Communautaire* mit Änderungen der vertrauten Verfahren, Prozesse und Regeln einhergehen.

Insbesondere der EU-Beitritt wurde dabei nicht allein aufgrund politischer Überlegungen angestrebt, sondern war daneben auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit, weil die starke Abhängigkeit vom sozialistischen Wirtschaftsverbund RGW und die damit auf Export ausgerichtete Wirtschaft insbesondere die Absatzmärkte für heimische Produkte sichern wollte (Riedel 2002, 598). Die Bedeutung der bulgarischen „Außenwelt" kann als grundlegendes Merkmal der bulgarischen historischen Entwicklungen gesehen werden (Riedel 2002, 591). Kaum ein Land war in der Zeit des Sozialismus so abhängig von der wirtschaftlichen Blockverpflichtung (80 Prozent des wirtschaftlichen Gesamtvolumens). Insofern ist die quasi einheitliche Fokussierung der politischen Akteure auf den EU- und den NATO-Beitritt als wichtigstes innen- und außenpolitisches Ziel zu erklären. Der fehlende politische Wettbewerb um diese Themen kann als ein Indiz dafür herangezogen werden.

6.2.3 Bevölkerung, Zivilgesellschaft und Demokratie

Durch die besondere Abschottung des kommunistischen Regimes in Bulgarien gab es weder eine organisierte soziale Bewegung gegen das Regime, noch eine unabhängige Frauenbewegung. Erst mit der Öffnungsbewegung in der UdSSR kam es auch in Bulgarien zu einer Mobilisierung anderer Interessen und damit zur Gründung von zivilen Organisationen, die nicht unter der Kontrolle der Partei standen.

Im Nachwendeprozess formten sich verschiedene neue Frauenorganisationen, die vor allem auf die neuen ökonomischen Probleme Antworten zu finden suchten. Ein Grundzug dieser neuen NGOs ist ihre Losgelöstheit von Parteien, die aus dem alten Regime hervorgegangen sind. Viele der bulgarischen NGOs können aber auch im Licht der Pekinger Weltfrauenkonferenz des Jahres 1995 gesehen werden. Diese war Anker und Reflexionspunkt für bulgarische NGOs. „Women's organizations established after '89 that take part in Bulgarian campaign to change the status of women in society can be divided into several groups: lobbying and financing organizations; NGOs struggling against domestic, sexual, and emotional violence; NGOs supporting marginalized, minority or other types of non-

traditional groups; NGOs oriented towards charity work and donations; NGOs in academia; and women's unions as part of the political parties" (Videva 2004, 3).[104] Bulgarische NGOs kooperieren sehr viel mit westeuropäischen und internationalen NGOs und sind wesentlich von den finanziellen Hilfen internationaler Organisationen und Stiftungen, wie z.B. Open Society Institute & Soros Foundation Network, UNHCR etc, abhängig.

Eine herausgehobene Stellung kommt dabei Organisationen wie dem *Center of Women's Studies and Policies*, dem Gender Project for Bulgaria und der *Bulgarian Gender Research Foundation* zu, da diese sich gegen die Ungleichheit mit rechtlichen und politischen Mitteln wehren. Dabei gilt es in erster Linie, das Bewusstsein für die Problematik der Ungleichheit zu stärken und um eine Sichtbarmachung derselben. Dies wird zum Beispiel durch Erhebung/ Bereitstellung statistischer Daten geleistet. Um ihre Ziele politisch durchzusetzen, arbeiten sie mit den entsprechenden Parlamentsgremien zusammen und bieten Fortbildungskurse für PolitikerInnen an.

In allen Parteien bilden sich Frauengruppen, die sich allerdings sehr von den parteipolitischen Ausrichtungen beeinflusst zeigen. Lediglich die Bulgarian Women's Union in der ODS sieht sich in der Nachfolge einer Fraueninitiative, die 1950 von der kommunistischen Partei verboten wurde. „A major characteristic of women's organizations in Bulgaria today is that they are usually willing to cooperate between themselves and with NGOs and other institutions that aim to solve issues of social inequality" (Videva 2004, 6). Diese bemerkenswerte Stellung nimmt die Frauenpartei ein, die zum Träger der demokratischen Machtübernahme durch den letzten König Simeon II wurde, da seine Bewegung keine offizielle Partei war und damit nicht bei den Wahlen antreten konnte.

6.2.4 Struktur der Verarbeitung der Anforderungen der EU

Um die Anpassung an die EU zu bewältigen, haben die beiden Parteien, die in Regierungsverantwortung standen, unterschiedliche Wege beschritten, um einen angemessenen und effektiven Implementationsprozess zu ermöglichen.

Nach ihrer Machtübernahme im Jahr 1995 hat es die Bulgarische Sozialistische Partei (BSP) nicht geschafft, stabile Beziehungen zur EU aufzubauen und hatte

[104] Wie in Rumänien, widmet sich auch in Bulgarien eine Vielzahl von NGOs Problemen der häuslichen Gewalt, Verschleppung, Prostitution und Drogen.

dadurch die Chance auf die erste Erweiterungsrunde im Grunde schon vergeben. „The government did make the symbolic gesture of submitting Bulgaria's application for membership in December 1995, but little to prepare the country's case. It was slow in establishing an institutional mechanism for coordinating work on EU accession and paid little attention to transposing EU legislation" (Dimitrov 2000, 104). In dieser Phase der Regierung durch die BSP verschlechterten sich die Beziehungen Bulgariens zur EU und der Anpassungsprozess stagnierte. Diese Situation spitzte sich aufgrund der schweren ökonomischen und politischen Krise des Winters 1996/97 noch weiter zu.

Der Wendepunkt in der Beziehung zwischen der EU und Bulgarien fällt mit der Machtübernahme durch die Vereinigten Demokratischen Kräfte (ODS) 1997 zusammen. Zum ersten Mal seit dem Bekenntnis zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union wies Bulgarien eine Regierung auf, die sich zur Europäischen Integration bekannte und die über eine große Parlamentsmehrheit verfügte. Die ODS unter Ministerpräsident Kostov legte besonderen Wert auf die Vorbereitung Bulgariens für den Beitritt zur Europäischen Union. Dennoch kam diese politische Neuausrichtung zu spät für die erste Erweiterungswelle der EU nach Ost- und Mitteleuropa, denn durch die zu spät einsetzenden Bemühungen konnten nicht mehr alle Bedingungen erfüllt werden bzw. die notwendigen Rechtstransfers abgeschlossen werden. Dennoch bemühte sich insbesondere die Regierung Kostov um eine verstärkte Angleichung an die europäischen Rechtsvorgaben (Dimitrov 2000, 105).

Die institutionellen Rahmenbedingungen wurden ausgebaut und die Bemühungen einzelner Politikbereiche deutlicher koordiniert. Außerdem wurde ein Council of European Integration gegründet, welches aus 20 Arbeitsgruppen bestand, die aufgrund verschiedener Aspekte der EU- Gesetzgebung zusammengesetzt/gegründet wurden. Außerdem wurden verschiedene Aktionsprogramme für die Übernahmebemühungen verabschiedet.[105] Das Schwergewicht der Übernahme war aber auf die wirtschaftlichen und marktliberalisierenden Bereiche der Unionspolitik bezogen.

[105] Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria (2000) Vunshna Politika na Bulgariia, mart 1997 – 31 dekemvri 1999.(http://www.mfa.government.bg, S. 17), abgerufen am 26.08.2004, Goverenment of the Republic of Bulgaria (1998): Nationalna Strategia za Prisudenuavane na Republika Bulgariia kum Evrop4iskiia Suiuz, Programa za Realizirane na Natsionalnata Strategia za Prisuediniavane na Republika Bulgariia kum Evropeiskiia Suiuz, Natsionalna Programa za Priemane na Dostizheniiata na Pravoto na EO

Die BSP (1994-1997) etablierte eine inter-institutionelle Arbeitsgruppe unter der Leitung des Außenministers, welche die unterschiedlichen Ministerien koordinieren sollte und unter der Kontrolle des auswärtigen Ausschusses (Permanent Committee on Foreign Policy and European Integration) des Parlaments stand. Dieses Modell hat den Vorteil, dass die zentralen politischen EntscheidungsträgerInnen in den Gesetzgebungsprozess eingebunden sind und auch die Gesetzgebungskompetenz tragen.

Während der Regierung der ODS (seit 1997) wurden die Kompetenzen im Justiz- und Europaministerium (Ministry of Justice and Eurointegration) gebündelt und somit formal dem Außenminister unterstellt, der gleichzeitig der nationale Koordinator für das EU-Programm PHARE war. Das Parlament hatte somit eine eher koordinierende Funktion, die Regierung die aktive Rolle im Anpassungsprozess.

Neben den politischen Inhalten standen vor allem institutionelle und organisatorische Probleme bei der Bewältigung von mehr als 20.000 Regulierungen und 2.000 Richtlinien des *Acquis* an. Um dies zu bewerkstelligen, mussten die Verwaltungskapazitäten ebenso gestärkt werden, wie die politische Verantwortlichkeit. Zwar sind Ministerpräsident und Außenminister die wichtigsten Entscheidungsträger in der Koordination der einzelnen Maßnahmen, aber eine notwendige Institutionalisierung dieses Koordinations- und Steuerungsprozess wurde nicht erreicht. „The government's Council on European Integration has so far seen its function as consisting primarily in transposing the *Acquis* and has not dealt seriously with substantive problems which are still largely the preserve of individual ministries" (Dimitrov 2000, 111).

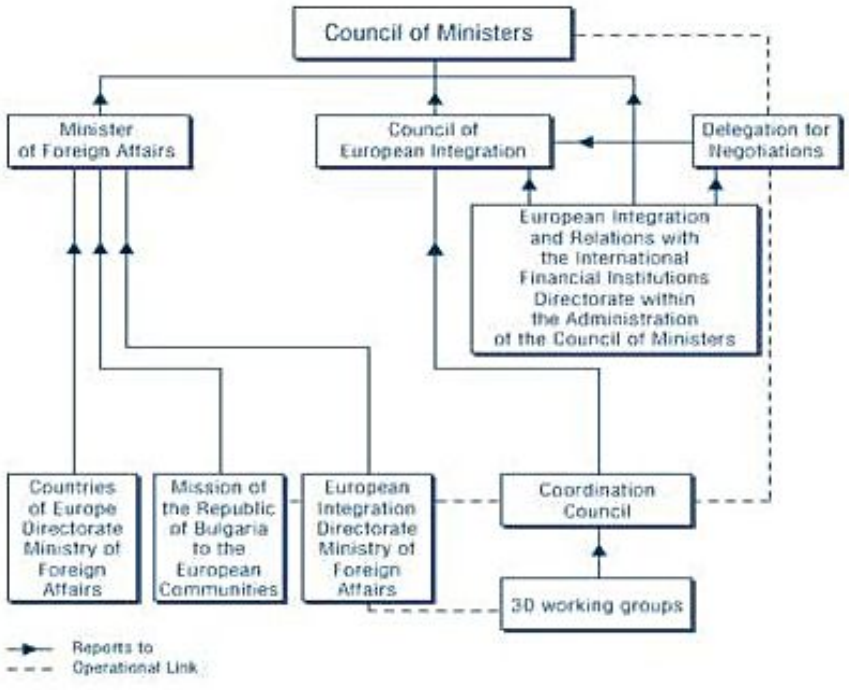
Der Ministerrat Bulgariens verschärfte im Jahr 2000 seine Bemühung, den *Acquis* umzusetzen, indem er die einzelnen Maßnahmen durch das Dekret N3/20.01.2000 besser koordinierte. Der Entscheidungsfindungsprozess für Maßnahmen der Adaption europäischen Rechts wird dadurch auf eine höhere Ebene gehoben, was zum einen die Geschwindigkeit erhöhen, aber auch Kontinuität, Transparenz und Stabilität des Prozesses sichern soll.

Verantwortlich für den Prozess der Annäherung an die EU war der Außenminister der Republik Bulgarien. Er koordinierte und steuerte den Verhandlungsprozess mit den Institutionen der Europäischen Union. Außerdem war er Leiter der

Verhandlungskommission und nationaler Hilfskoordinator. Im Direktorat für „European Integration“ wurden die Aktivitäten des Adaptionsprozess überwacht und gelenkt. Durch ein neues Dekret (33/2002) wurde diese Direktion mit einem eigenen Minister versehen, der auch Chefverhandler mit der Europäischen Kommission war.

Der Ministerrat entwickelte die Positionen Bulgariens und setzte sie auch um. Außerdem wurde ein Rat für Europäische Integration (The Council on European Integration – CEI) etabliert, der sich unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten mit den einzelnen Anpassungsnotwendigkeiten und Lösungsansätzen einzelner Fachressorts auseinandersetzte. Zur Unterstützung der Arbeit im CEI wurde im „Directorate European Integration and relations with the International Financial Institutions“ auch eine Verwaltungsabteilung aufgebaut, die den Harmonisierungsprozess überwachen sollte.

Abbildung 4 Bulgarische Institutionen für den EU-Beitritt



Quelle: http://www.government.bg/photos/europe/ am 26.08.2004

Es gab regelmäßige Treffen der oberen Leitungsebene der in den Fachministerien mit dem Integrationsprozess befassten Abteilungen. Teilweise waren diese FachvertreterInnen auch Teil des Verhandlungsteams.

Außerdem wurde ein Coordination Council geschaffen, das unter dem Vorsitz des Außenministers und unter Beteiligung des Verhandlungsteams, sowie VertreterInnen der Sozialpartner und NGOs, in sektoralen Arbeitsgruppen einzelne Punkte der Adaption bearbeitete.

Die Struktur der Exekutive für den Prozess der Europäischen Integration war sehr übersichtlich und klar. Die verschiedenen Gremien trafen sich in kurzen Abständen, und durch die Einsetzung eines Ministers für den Bereich der Europäischen Integration wurde nach dem Regierungswechsel 2001 auch für die letzte Etappe die notwendige Stabilität in den Prozess gebracht.

Ein wichtiges Ereignis für die Beziehungen zwischen Bulgarien und der EU war der Kosovo-Konflikt, in dem sich Ministerpräsident Kostov trotz starker Widerstände in der Bevölkerung auf die Seite der NATO gestellt und logistische Zugeständnisse unterbreitet hat. Damit konnte er nicht nur seine USA-Politik praktisch untermauern, sondern Bulgarien auch als Stabilitätsfaktor für Südosteuropa präsentieren, was nicht unbedeutend für die spätere Entscheidung der EU zur Aufnahme von Verhandlungen mit Bulgarien gewesen ist (Dimitrov 2000).

Ein weiteres Zugeständnis und sehr intensive Verhandlungen über das Kernkraftwerk Kozludui, ein Kraftwerk russischer Bauart, das nach den Verhandlungen zwei der vier Reaktoren stilllegen musste, ebneten den Weg zu Beitrittsverhandlungen ab Februar 2000. „Since then the government has acted remarkable speed, preparing and presenting Bulgaria's position on as many as eighteen chapters" (Dimitrov 2000, 105). Diese Kapitel bezogen sich allerdings vor allem auf wirtschaftspolitische Aspekte, die im Rahmen der finanziellen Hilfen durch internationale Finanzorganisation seit der schweren Krise 96/97 bewältigt werden mussten.

Die Übernahme von europäischen Regelungen in anderen Rechtsgebieten führte zu größeren Problemen. „Bulgarian policy makers would therefore have to move beyond the enthusiastic but simplistic assertions of their devotion to Europe which have serverd them well in the past, and start to consider the practical tasks of the enlargement process. The consensus of the EU membership is likely to remain strong, but it would have to be based on a more realistic appreciation of the benefits and costs of Bulgaria" (Dimitrov 2000, 111).

Am 25. April 2005 wurden in Luxemburg die Beitrittsverträge unterzeichnet und, ebenso wie für Rumänien, der Beitrittstermin auf den 1. Januar 2007 festgelegt. Eine Auffälligkeit für beide Staaten gleichermaßen ist, dass der Zeitraum zwischen der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages und dem eigentlichen Beitritt eine sehr lange Periode aufweist. Das deutet darauf hin, dass die Europäische Kommission noch Anstrengungen von den Staaten erwartete, um den Beitrittsverpflichtungen zu entsprechen (Fräss-Ehrfeld 2006, 114). Wie auch in Rumänien, ist es insbesondere der Bereich der Justiz, der verstärkte Anstrengungen notwendig machte, um den Kriterien für eine Mitgliedschaft der Europäischen Union zu entsprechen.

6.3 Zusammenfassung und Vergleich endogener Faktoren

Beide Staaten verbindet, dass sie in den Jahren seit der Abkehr vom Sozialismus von Parteien dominiert waren, die sich in ihren Strukturen nie wirklich von ihren Vorgängerorganisationen, den sozialistischen oder kommunistischen Parteien, gelöst hatten. Der Übergang von einem sozialistischen in ein demokratisches System wurde in beiden Staaten maßgeblich unter der Beteiligung und Führung alter Führungseliten bewerkstelligt. Während in Rumänien vor allem die Kommunistische Partei maßgeblich am Wahlbündnis der Nationalen Rettung und damit an der Transition von einem sozialistischen in ein demokratisches System beteiligt war, vollzog sich der Übergang in Bulgarien weniger gewaltsam, dafür sehr verzögert.

Eine Besonderheit für die Übernahmeprozesse internationalen Rechts zeigt sich in der politischen „Geschlossenheit“ der Parteipositionen in beiden Ländern. Es gibt in der Vorbeitrittsphase praktisch keine ernstzunehmenden politischen Kräfte, die gegen einen Beitritt zur EU mobilisierten. Stattdessen unterstützen alle Parteien sowohl den EU- als auch den NATO-Beitritt ihres jeweiligen Landes. Sowohl für Bulgarien als auch für Rumänien kann keiner in Verantwortung stehenden politischen Partei ein ausgeprägtes Maß an Euroskeptizismus[106] zugeschrieben werden. ExpertInnenbasierte Einschätzungen kommen zu dem Schluss, dass im

[106] Taggart und Szczerbiak arbeiten mit der Definition, wonach Eurospekptizismus „expresses the idea of contingent or qualified opposition, as well as incorporating outright and unqualified opposition to the process of European integration“ (Taggart und Szczerbiak 2001, 9). Weiterhin unterscheiden sie nach starkem und schwachem Euroskeptizismus, wobei erster in einer Zurückweisung der Integration und letzterer Opposition in einzelnen Punkten des Integrationsprozesses beschreibt (Taggart und Szczerbiak 2001, 10).

Jahr 2001 in Bulgarien weder starker noch schwacher Euroskeptizismus verbreitet war. „There may be a case for arguing that some parties do display some soft euro sceptic positions with regard to the defence of the national interest on sensitive issues such as the visa regime and the Kozludui nuclear power plant but it is hard to argue that they are unequivocally soft euro sceptic parties" (Taggart und Szczerbiak 2001, 17). Anti-westliche Einstellungen finden sich lediglich im Hinblick auf die Aufgaben im Rahmen der NATO-Mitgliedschaft.

Allerdings lassen sich bei den tatsächlichen Umsetzungsmaßnahmen Unterschiede erkennen, die teilweise auf die Parteien selbst zurückgeführt werden können, die aber wohl in erster Linie dem spezifischen Zeitfenster bzw. den Kontextbedingungen geschuldet sind, nämlich wie die Europäische Kommission die Fortschritte bzw. die Leistungen der Kandidatenländer beurteilte.

Davon war dann auch die Schaffung effizienterer Strukturen in der Verwaltung, im Bereich der Justiz und der politischen Institutionen abhängig, die in beiden Ländern nur sehr schleppend vollzogen wurden. Gerade was die Verwaltungsstrukturen angeht, wird, wie im nachfolgenden Kapitel gezeigt wird, bis zum letzten Beitrittspapier von der Europäischen Kommission mehr Anstrengung seitens der Kandidaten eingefordert.

NGOs nehmen in politischen Entscheidungsprozessen eine wichtige Mittler- und Informationsrolle ein. Neben ihren politischen Zielsetzungen arbeiten sie aber vor allem an den tatsächlichen Problemen und sind sehr praxisorientiert. Besonderes Kennzeichen von Nichtstaatlichen Organisationen in Rumänien und Bulgarien ist, dass sie fast zur Gänze Produkte der Demokratisierungsbewegung nach 1989 sind und damit als neue Akteure im politischen Prozess auftauchen. Aufgrund der Verhaftetheit der politischen Systeme durch alte Eliten in beiden Staaten, haben sie es allerdings ungemein schwer, die politischen EntscheidungsträgerInnen zu erreichen, zumal sie sich aufgrund der Vereinnahmungserfahrungen kaum Netzwerke mit politischen Parteien aufbauen.

Auch die strukturellen Merkmale der NGOs in Rumänien und Bulgarien sind von Bedeutung. Sie sind sehr auf die (Haupt)Städte konzentriert und werden zu einem großen Maß von international tätigen NGOs oder Stiftungen finanziert. Dies sichert zum einen ihr Bestehen, führt aber auch zu inhaltlicher Dominanz westeuropäischen Denkens. Die themenspezifischen NGOs stellen insbesondere

im inhaltlichen Austausch im Rahmen der Mitgliedschaftsbestrebung in Bezug auf die Europäische Union eine wichtige Informationsquelle über die Entwicklungen in den Staaten dar. „Western European standards of equal opportunities and equal rights may yet be useful to the rest of the continent – transition countries may seize the potential. However, there is an urgent need for support, especially for women's NGOs, in order to raise awareness, intensify public debate about these issues and promote gender equality" (Huland 2002, 1). Die Herausbildung von Nicht-Regierungs-Organisationen ist in ihren Anfängen daher auch von einem Netzwerkansatz geprägt, der die Schwäche sozialer Institutionen abfedern sollte. Erst im Laufe der letzten Jahre bildeten sich auch Organisationen heraus, die sich stärker um die Berücksichtigung von Frauen im öffentlichen und politischen Leben bemühen und dabei auf die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Europäischen Union und derer Mitgliedsstaaten Bezug nehmen.

Für Rumänien kann der Anpassungsdruck als außergewöhnlich hoch angegeben werden, da cross-sektionales Politikgestalten kein Modus der rumänischen Politikgestaltung war, denn interministerielle Kontakte sind eher schwierig zu verwirklichen. Des weiteren kann die Wirkung der Konditionalität der formulierten Bedingungen als ein permanentes Instrument des Erinnerns für die politischen Gestaltungskräfte bezeichnet werden, bestand doch – und viele der jährlichen Fortschrittsberichte der EK zeigen das – immer die Gefahr der öffentlichen Auseinandersetzung um das Versagen der rumänischen Regierung in Sachen Beitritt.

Dabei waren vor allem administrative Strukturen im Fokus der Betrachtungen, die sich mit der Anpassung an die Vorgaben aus Brüssel sehr schwer getan haben.

Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass ein rezeptiver Modus der Anpassung zu beobachten ist, der sich aus dem schon beschriebenen Machtungleichgewicht und dem innenpolitischen Druck heraus erklären lässt.

„The strengths mainly reside in (a) its capacity to make compromises (a national modus Vivendi), (b) its young, flexible human resources and generally good language skills at central level, (c) its constantly high level of political will on European policy. The weaknesses mainly refer to (a) its ineffectiveness in distributing information around government, (b) its rather bad record on

implementation, and (c) lack of long-term, strategic planning of European policy" (Ilie 2005, 57).

Das letztendliche Ziel des Anpassungsprozesses ist der Transfer von Regeln und Gestaltungsmodi in die Beitrittskandidatenländer. Dieser Politiktransfer konnte in Rumänien aber nur organisatorische und teilweise systemische oder prozedurale Szenarien auslösen, während regulative Aspekte praktisch nicht sichtbar sind.

Das lässt sich insbesondere auf die Struktur der verantwortlichen Institutionen zurückführen, denn die Troika DEI, Außenministerium und Außenhandelsministerium „hindered by a lack of co-operation, overlapping of competences and bureacratic discretion" und konnte die an sie gestellten Bedingungen in dieser Konstruktion nicht erfüllen.

Die Eingruppierung in die Parteienfamilien in Europa ist von großer Bedeutung für die Etablierung von Beziehungen und das Heranführen Bulgariens an die Staaten der Europäischen Union. Während sich die vormals kommunistischen Parteien damit sehr schwer taten, gelang das den liberalen, sozialdemokratischen, christlich-konservativen und grünen Parteien sehr gut – was sich auch in der Unterstützung der Beitrittsbemühungen zeigen lässt. In beiden Staaten versuchten die vormals sozialistischen Parteien, Anschluss an die europäische Parteienfamilie der Sozialdemokratie zu finden, doch sind beide keine sozialdemokratischen Parteien im europäischen Sinn oder haben, wie in Rumänien, ein tatsächliches sozialdemokratisches Pendant.

7 Reformprozesse im Rahmen der Erweiterung

Der Erweiterungsprozess zeichnet sich durch seine Vielschichtigkeit aus. So ist dieser Prozess nicht allein durch die Europäische Union dominiert, sondern weist, wie schon an verschiedenen Stellen erwähnt, auch eine nationalstaatliche Dimension auf. Warum orientieren sich die politischen Eliten der ehemals sozialistischen Staaten so sehr an externen Politikentwürfen und Rechtskonstruktionen, statt die Situation zu nutzen und eigene Konzepte zu entwerfen? Möglicherweise ist es der innenpolitische Druck oder es sind die Anreize, die die Mitgliedschaften in den spezifischen internationalen Organisationen so interessant machen und die diese Orientierung erklären.

Neben den Randbedingungen des Beitrittsprozesses, sind auch die Politikinhalte ein Erklärungsfaktor für die Geschwindigkeit und die Form der Implementation. Die unterschiedliche Gewichtung von Politikfeldern ist nicht nur den Kandidatenländern zuzuschreiben. Auch die Europäische Union weist unterschiedlichen Politikbereichen unterschiedliche Bedeutung zu. Wirtschaftliche und marktbezogene Regelungen erscheinen dabei bedeutender zu sein, als sozialpolitische oder gleichstellungspolitische Regelungen (Beveridge u.a. 2000).

Die Europäisierungsliteratur eröffnet verschiedene analytische Zugänge, welche Mechanismen und Ergebnisse im Prozess der Europäisierung zu beobachten sind. Sie zeigt auch die Einflüsse Europas auf nationale Reformprozesse, die die Wahrscheinlichkeit und die Richtung des Wandels aufdecken. Die Leistung des Europäisierungsansatzes liegt also in der Beschreibung von Prozessen. Mit dem Rückgriff auf die Ansätze der Europäisierungsforschung greifen Forscher auch gleichzeitig auf die Ansätze des Neoinstitutionalismus zurück (Bruszt und Stark 2003, Schimmelfenning und Sedelmeier 2002a, Schimmelfenning und Sedelmeier 2002b, Vachudova 2001, Vachudova 2002).

Das Konzept der Europäisierung selbst muss durch andere theoretische Zugänge erweitert werden, um die ablaufenden Prozesse auch erklärbar zu machen. Vergleichbar mit diesen Ansätzen weisen auch die Theorien der Internationalen Beziehungen anwendbare Erklärungsmuster auf, die, zurückgreifend auf die Theorien des Neo-Institutionalismus, den Einfluss internationaler Organisationen auf nationale Politikgestaltungsprozesse untersuchen (Risse u.a. 1999, Risse und

Sikkink 1999). Der *Neoinstitutionalismus* bietet verschiedene Konzepte, um nationale Reaktionen und Adaptionen an internationale Vorgaben zu erklären. Der Neoinstitutionalismus verknüpft rational-choice, soziologischen und historischen Institutionalismus und bietet damit verschiedene Zugänge für ein empirisches Problem. Internationale Entwicklungen verschieben nationale Machtgleichgewichte und verlagern dadurch Einflussmacht zwischen AkteurInnen. Diese externen Akteure entwickeln dafür verschiedene Mechanismen der Beeinflussung, wie sie auch zunehmend für den Einfluss der Europäischen Union auf die bestehenden Mitgliedsstaaten untersucht werden (Börzel und Risse 2000b, Börzel und Risse 2003, Börzel und Cichowski 2003, Schimmelfenning und Sedelmeier 2002a).

Die Schnittstellen zwischen den Forschungssträngen werden deutlich, weil sich die Europäisierungsliteratur weg von der reinen Implementationsforschung, hin zur Beobachtung auch zivilgesellschaftlicher Phänomene im Zusammenhang mit der zunehmenden Integration nach Europa wendet. Börzel (1999b) zeigt, wie die Dezentralisierung von Diskussionen und Beteiligung an Entscheidungsprozessen nationale Politikgestaltung beeinflusst und Veränderungen herbeiführt. Die Europäische Union und insbesondere die Europäische Kommission versuchen, durch deliberative Politik eine möglichst weite Partizipation an Entscheidungen herbeizuführen. Die Europäische Integration verändert so auch die Formierung nationaler Identitäten und führt zu langfristig nachweisbaren Entwicklungen von europäischen Identitäten in den Mitgliedsstaaten (Checkel 2000, Risse 2000).

Sowohl in der bestehenden Forschungsliteratur, die sich mit Europäisierung und Erweiterung befasst, als auch in den Theorien Internationaler Beziehungen, wird mit dem Konzept der Konditionalität gearbeitet. Konditionalität wird verstanden als das Erlangen von Unterstützung die an bestimmte Bedingungen gebunden ist. Im Fall der MOE Staaten wird dieses Prinzip sehr nachhaltig von internationalen Finanzorganisationen wie IWF und Weltbank angewendet. Auch die Europäische Union bedient sich dieser Vorgehensweise und hat den Beitritt und die Zahlung von Hilfen aus europäischen Finanzmitteln an politische und ökonomische Bedingungen geknüpft (Kopenhagener Kriterien).

Eng verknüpft mit dem Begriff der Konditionalität ist der theoretische Ansatz rationalistischen Handelns. AkteurInnen agieren dann in einem bestimmten Sinne rational, wenn sie für das Erlangen einer externen Unterstützung spezifische

Bedingungen erfüllen. Im Fall der osteuropäischen Beitrittskandidaten ist eine besondere Rezeptivität für die Übernahme neuer institutioneller Regeln vorhanden, die durch das Gewähren von Anreizen noch verstärkt werden kann.[107]

So wie der Beitrittsprozess im vorangegangenen Kapitel beschrieben wird, spielt die Kombination von *Acquis* und Konditionalität eine wichtige Rolle. Allerdings wird in der Literatur auch darauf verwiesen, dass die Übernahme der Politikbereiche des *Acquis* nicht mit gleicher Aufmerksamkeit beobachtet und geahndet wird (Sissenich 2004). Dies kann Konsequenzen für einzelne Politikbereiche haben, denn die Erfahrung aus früheren Erweiterungsrunden zeigt, dass wenn die Staaten erst Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, die Bereitschaft Politiken zu übernehmen, stark abnimmt (siehe auch Regulska 2003).

Ist ein Politikbereich Teil des *Acquis*, so ist die Übernahme in das nationale Recht unter der Annahme, dass der betroffene Nationalstaat Mitglied der EU werden will, verpflichtend. Innerhalb dieser Verpflichtung findet sich aber auch ein Rest nationaler Umsetzungshoheit und daher kann auf die etablierten Konzepte von logic of consequences (consequentiality) und logic of appropriateness zurückgegriffen werden. Die Annäherung an externe Modelle kann durch die Vorgaben der EU beeinflusst, aber auch durch nationale Akteure gewünscht sein. Ersteres würde bedeuten, dass die EU einen Prozess der Regelübernahme in Kraft gesetzt hat, während der zweite Fall durch die Interessen der AkteurInnen in den Bewerberstaaten gestartet wird. Die Übertragung externer Modelle in die Nationalstaaten Osteuropas ist notwendig, weil die sozialistische Vergangenheit von Politik und Institutionen nicht angemessen erschienen, die Probleme der Zeit zu lösen. Daher orientieren sich Politiker nach außen, um Vorbilder für schnelle Lösungen in Westeuropa oder der westlichen Welt zu finden. Außerdem hat die EU auf dem Rat von Essen ein Rennen eröffnet, dass sie selbst sehr starken Einfluss entwickelt, indem sie die Reformnotwendigkeiten in den Beitrittskandidatenländern hinweist, um die Beitrittsperspektive zu erhalten. Die jährlichen Fortschrittsberichte weisen sehr viele voluntaristische Imperative (Schwellenwerte) auf.

Der größte und bedeutendste Anreiz für die Bewerberstaaten ist natürlich die Mitgliedschaft bei der Europäischen Union. Dennoch werden diese Anreize in

[107] Die langfristige Wirksamkeit konditionaler Vorgehensweisen wird vor allem von sozialkonstruktivistischen Ansätzen bezweifelt (Checkel 1999).

verschiedenen Politikfeldern durch weitere Anreize finanzieller und administrativer Unterstützung der Reformbemühungen durch die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten verstärkt. Darin kann Erklärungskraft für die Reichweite und die Erfolgsbedingungen der Gesetzesübernahme in unterschiedlichen Politikfeldern oder auch zwischen Verordnungen, Richtlinien und nicht umsetzungspflichtigen Rechtskonstruktionen (*soft law*) eines Politikfeldes sein. Das Anreiz-Modell umreißt die Natur des Erweiterungsprozesses aufgrund von Konditionalität und institutioneller Offenheit. Aus diesen beiden Elementen folgt die Handlungslogik und wird durch die Gewährung externer Anreize und Sanktionen geleitet.

Die Verfasstheit der unterschiedlichen europäischen Rechtsinstrumente und Steuerungsansätze für ein bestimmtes Politikfeldes des *Acquis Communautaire* bestimmt auch die Umsetzungsqualität und -geschwindigkeit. Während sich für Gleichbehandlungsfragen eine Vielzahl an rechtlichen Regelungen findet, ist die Gleichstellungspolitik wesentlich weniger rechtlich kodifiziert und findet sich in erster Linie nur indirekt oder in *Soft-Law*-Regelungen, Aktionsprogrammen und diversen Weiß- und Grünbüchern wieder (einführend dazu di Torella 2000, Hantrais 2000a, Hantrais 2000b, Stratigaki 2000). Die Rolle von allen, dem *Soft Law* zuzuordnenden Rechtsinstrumenten für den Erweiterungsprozess ist unklar. Es findet sich immer wieder der Rekurs auf diese weichen Regelungen in den Kommissionsberichten zum Fortschritt der Bewerberstaaten, doch muss darauf hingewiesen werden, dass der Effekt von Soft Law auch in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht klar nachvollzogen werden kann. Die Anpassungsleistungen beziehen sich vor allem auf die Rechtsinstrumente, die mittelbare (Richtlinien) und unmittelbare (Verordnungen) Gültigkeit aufweisen. Demnach kann Soft Law nicht bei der Betrachtung der Anpassungsleistungen herangezogen werden, und Gleichstellungspolitik kaum mit Gleichbehandlungspolitik verglichen werden. Es wird hier dennoch problematisiert, weil die Unterscheidung zwischen Gleichbehandlung und Gleichstellung auch für unterschiedliche Regulierungsoptionen und -traditionen steht. Diese Regelungstradition kann bei der Anpassung nationalen Rechts an die Vorgaben des *Acquis* zu Problemen führen.

Die Qualität und die Geschwindigkeit der Anpassung an europäische Rechtskonstruktionen sind von der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen

europäischen Anforderungen und nationaler Regelungstradition abhängig. Grundsätzlich geht die Misfit-These davon aus, dass bei nur geringfügiger Anpassungsnotwendigkeit eine problemlose Anpassung erfolgt, während tiefgreifende Reformen aufgrund einer europäischen Regelung eines Gegenstandsbereichs vermehrt zu Widerständen und Verzögerungen oder qualitativ schlechten Anpassungsgesetzen führen (Duina 1999, Knill und Lehmkuhl 1999, Knill und Lehmkuhl 2002). Dabei bezieht sich die Beschreibung des Misfit nicht allein auf das bloße Instrument, sondern auf die qualitativen und inhaltlichen Merkmale des Gegenstands. Je höher der Misfit zwischen nationaler und europäischer Ebene, desto größer sind die Probleme bei der Umsetzung des Regulierungsgegenstands, was sich am Unterschied von Rechtsadaption und Implementation ablesen lässt.

Ursprünglich kann die Misfit-These aus den theoretischen Annahmen des historischen und soziologischen Institutionalismus abgeleitet werden, da institutionelle Arrangements aufgrund ihrer Beharrungskräfte als für Implementationsprozesse entscheidend gelten (Immergut 1998, March und Olsen 1989, March und Olsen 1996, Powell und DiMaggio 1991). Die vorhandenen nationalen Strukturen determinieren demnach die Denkweise von AkteurInnen und schützen die Regelungs- und Steuerungstraditionen der Nationalstaaten.

7.1 Historischer Institutionalismus – Pfadabhängigkeit

Die zu erwartende nationale Anpassungsleistung soll das „mismatch“ oder den Misfit zwischen den rechtlichen und darin implizierten institutionellen Strukturen der internationalen und der nationalen mindern. (Knill und Lenschow 2001, Pierson 2000, Thelen 1999). Die sich daraus ableitende Frage aus der Sicht der nationalstaatlichen Arrangements ist, wie institutionelle Arrangements auf die Notwendigkeit von Anpassungs- und Wandlungsprozessen reagieren.

Institutionen stehen zwischen politischen Konzepten von AkteurInnen und den sich wandelnden Bedingungen ihrer Umwelt. Diese Bedingungen werden vor allem im theoretischen Ansatz des *Historischen Institutionalismus* erfasst. Dieser versucht, die Bedingungen nachzuzeichnen, die zu einer Veränderung durch Anpassung oder grundsätzlichem Wandel unter der Prämisse institutioneller Stabilität führen. Dafür werden verschiedene heuristische Konzepte unterschieden. Beharrungsvermögen und Pfadabhängigkeit können als das

Ergebnis von historischen Entwicklungen betrachtet werden. Institutioneller Wandel kann daher nur im Rahmen von historischen Entwicklungspfaden erklärt werden (Bruszt und Stark 2003). Im Fall Mittel- und Osteuropas bleibt zunächst aber offen, auf welches historische Antezedens zurückgegriffen wird. Diese könnten durch die vor-kommunistische Zeit ebenso erklärt werden, wie durch Rückgriffe auf Politikkonzepte, die in der Zeit des Sozialismus oder nach dem Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme von Bedeutung waren.

Obwohl der Historische Institutionalismus zunächst als Theorie des Beharrungsvermögens angesehen werden kann, bietet er auch Erklärungspotential für den Wandel von Institutionen – in diesem Fall die Anpassung an die Vorgaben der Europäischen Union. Falls es zu Wandlungserscheinungen kommt, folgt diese einer bestimmten Pfadabhängigkeit innewohnender Evolutionsbereitschaft von Institutionen, dem Beharrungs- und Kontrollvermögen und möglichen Eingliederungseffekten (Pierson 1996). Collier spricht in diesem Zusammenhang von „*critical junctures"*, welche einen radikalen Wandel in Bezug auf Hauptentwicklungsachsen der Institution ermöglichen (Bulmer und Burch 2000, Collier und Collier 1991). Demnach kann Europäisierung entweder radikale Übergänge oder inkrementellen Wandel bestehender Gefüge hervorrufen (Bulmer und Burch 2000).

Aber auch die historische Basis von Institutionen kann eine Quelle für Wandel sein, nämlich dann, wenn die Quelle selbst widersprüchlich ist, wie es für das Politikfeld der Gleichbehandlungspolitik vorsichtig angedacht werden kann. Die kritische Auseinandersetzung mit den Vorgaben des *Acquis* im Politikfeld der Gleichbehandlung ergibt sich vor allem aus den Erfahrungen während der Zeit des Sozialismus. Die erreichten, gleichstellungspolitisch relevanten, Entwicklungen dieser Zeit können auf der einen Seite als sehr positiv bewertet werden, müssen aber dennoch auch kritisch hinterfragt werden, denn die Annahmen dieser Politikmodelle, wie es in dieser Arbeit bereits ausführlich beschrieben wurde, sind selbst auch zu hinterfragen. Da viele Entwicklungen auch dis-funktionale Effekte haben, müssen sich Institutionen wandeln, um bestehen zu bleiben. Selbst wenn die ursprünglichen Entscheidungen als sinnvoll erachtet worden sind, so ändert sich die Umwelt von Institutionen sehr schnell und daher müssen auch Institutionen angepasst werden. ‚*History matters*' und kann die Entwicklung und die Präsenz einer Institution erklären.

Die Randbedingungen des Erweiterungsprozess, wie Konditionalität und institutionelle Offenheit, können mit Hilfe des Historischen Institutionalismus nur schwer in ein Erklärungsmodell integriert werden. Konditionalität kann als sinnvoller Faktor integriert werden, wenn die nationalen Institutionen grundsätzliche Affinität für externe Politikmodelle aufweisen, was eine reibungslose Übernahme der europäischen Rechtskonstruktionen vorhersagen würde.

Institutionelle Offenheit wird als Erklärungsfaktor interessant, weil das Potential für Beharrungsvermögen abnimmt, und nationale AkteurInnen internationale Rechtskonstrukte als sinnvolle Ergänzung des nationalen Rechtskorpus sehen können. Die These der Pfadabhängigkeit ist damit negativ zu fassen. Die institutionelle Offenheit, in Kombination mit der Tendenz, vormals dominierende Regelungen abzuschaffen, befördert die Übernahme von Regulierungsansätzen.

Das Gewicht der Erklärung kann vor allem in der Auflösung der Pfadabhängigkeit gesehen werden. Die Pfadabhängigkeit für spezifische Regelungsbereiche zeigt sich in Implementationsdefiziten. Der radikale Systemwandel von einem sozialistischen Institutionen- und Rechtsgefüge hin zu einer demokratischen und marktwirtschaftlichen Gesellschaftskonstruktion hat viele Lücken hinterlassen. Dennoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass es zu einer vollständigen institutionellen Tabula rasa in den Bewerberstaaten gekommen ist. Gerade die sich unterscheidenden historischen Entwicklungen – sowohl die nahen, als auch die fernen – von Bewerberstaaten scheinen die Plausibilität des Historischen Institutionalismus zu begründen. Da für den Gegenstandsbereich eine vom europäischen Modell abweichende Regulierung vorliegt, wird es zu Problemen bei der Angleichung, insbesondere bei der Bewusstseinsbildung von Akteuren, kommen.

Die Pfadabhängigkeit lässt sich auch auf die Inhalte von politischen Gegenständen erweitern. Wie auch nationale Politikentwicklungen, ist auch die Politikgestaltung auf der europäischen Ebene nicht frei von Einflüssen Dritter. Für einige der in den europäischen Rechtskonstruktionen gefunden Instrumente gab es andere internationale Vorbilder. Im Speziellen ist hier vor allem die CEDAW zu erwähnen[108]. Damit wird also in den europäischen Rechtsregeln ein

[108] CEDAW steht für Committee on the Elimination of Discrimination against Women von 1979.

internationales Instrument moduliert und verfeinert, das in ähnlicher Form bereits in den Bewerberstaaten existieren könnte. Dies führt zu einer Pfadabhängigkeit, die in diesem Fall annähernde Deckungsgleichheit verursacht und insofern den Anpassungsbedarf, sowie die Wahrscheinlichkeit für nationale Gegenspielerannahmen, senkt. Wenn nationales Recht in einem Politikfeld bereits auf internationale Rechtssetzung bezogen ist, dann ist eine schnellere Angleichung an die Vorgaben der Europäischen Union zu erwarten.

7.2 Soziologischer Institutionalismus – Isomorphismus

Der Begriff des Isomorphismus kann auf Weber zurückgeführt werden, der davon spricht, dass eine Tendenz zu konvergenten Regelungen legalistischer und institutioneller Form von verschiedenen Verwaltungen und Gesellschaften zu erwarten ist (DiMaggio und Powell 1991, Powell und DiMaggio 1991). Isomorphismus in Bezug auf die Erweiterung der Europäischen Union kann als Konvergenzprozess nationaler Regelungen und Institutionen in Richtung Europäischer Vorgaben definiert werden. Vergleichbare institutionelle und organisatorische Formate entwickeln sich unter verschiedenen Umständen, und Konvergenz kann in bestimmten Fällen aus unterschiedlichen Gründen auftreten. Das Verhalten von AkteurInnen und Institutionen auf der Basis geteilter Werte und Werthaltungen, so genannten „cognitive scripts“, kann auf den soziologischen Institutionalismus zurückgeführt werden (Hall und Taylor 1996, March und Olsen 1989). Grundsätzlich ist der Soziologische Institutionalismus keine reine Lehre symbolbezogener, ideengebundener Etablierung von Institutionen. Auch nutzenmaximierende Elemente können die Konstruktion von Institutionen beeinflussen, und führen zu einer Verknüpfung von rationalen und symbolischen Elementen: „The fundamental perspective being employed here is that institutions are being of meaning and that their behaviour and the behaviour of individuals within them depend upon the meanings incorporated and the symbols manipulated“ (Peters 1999, 102).

Bezogen auf das Konzept der Europäisierung bedeutet dies, dass neue Normen und Praktiken durch die „Sozialisation“ nationaler Strukturen des Verstehens und der Bedeutung wirksam werden, oder dass neue Regeln die Mitgliedsstaaten beeinflussen. Um Wandel auf der nationalen Ebene im Rahmen des Beitrittsprozesses und als eine Art Europäisierung zu erklären, wird mit dem

Konzept des institutionellen Isomorphismus (Börzel und Risse 2000b, Powell und DiMaggio 1991, Scott und Meyer 1994) und Sozialisierungsmechanismen (Börzel und Risse 2000b, Checkel 1999) gearbeitet. Erklärungskraft erlangen beide Konzepte vor allem durch den Rückgriff auf die „norm entrepreneurs", also die politische Kultur, sowie AkteurInnen, die auf wissenschaftlichem Wissen aufbauende Überzeugungsarbeit leisten.

Institutionen sind kausale Variablen für die Erklärung von Präferenzstrukturen der politischen Eliten. Der Prozess der Osterweiterung ist geprägt von der modellhaften Umgestaltung nationaler Institutionen anhand europäischer Vorbilder. Die Grenzen einer solchen Übertragbarkeit finden sich im Konzept der „institutionellen Umgebung", denn alle Institutionen müssen mit anderen Institutionen interagieren (Powell und DiMaggio 1991). Institutioneller Wandel lässt sich im Rahmen des Soziologischen Institutionalismus durch die Diffusion von Ideen erklären. Das häufig dafür herangezogene Konzept des politischen Lernens (Checkel 1999), setzt die Homogenität von Präferenzen und darüber hinaus auch Interaktionsbereitschaft voraus. Im Fall der Beitrittskandidaten liegt aufgrund des Misfit zwischen europäischer und nationaler Regelungsstruktur eine institutionelle Konkurrenzsituation vor. Diese Situation selbst kann Lernprozesse beschleunigen, aber auch zu einer doppelten Struktur, einer Konformitäts- und einer Problemlösungsstruktur führen. Beides zusammen bildet eine Institution, aber jeder Teil erfüllt seine Funktion separat. Diese Entwicklung lässt sich vor allem dann beobachten, wenn es zu einer unvollständigen Implementation kommt, also lediglich rechtliche Anpassungen, aber keine Implementation geleistet wird.

Während der Historische Institutionalismus der Randbedingung der institutionellen Offenheit eine wichtige Erklärungsfunktion zuschreibt, ist für den Soziologischen Institutionalismus zu erwarten, dass das Prinzip der Konditionalität bedeutsam ist. Lernen bezieht sich in dieser Denkweise auf den Umstand, dass das große politische Ziel des Beitritts zur Europäischen Union nur erreicht werden kann, wenn die Bedingungen der EU erfüllt werden. Gerade nach dem Ausschluss von Bulgarien und Rumänien aus der ersten Erweiterungsrunde wächst die Bedeutung des Lernens für deren letzte Beitrittsphase. Das Prinzip der Konditionalität belohnt Anpassung und bestraft Fehlverhalten. Die Erfahrung negativer Beurteilung der Leistungen in den jährlichen Berichten der

Europäischen Kommission führt zu Lernen und zu raschen Initiativen im betreffenden Politikfeld.

7.3 Das Anreiz-Modell

Die Europäische Union spricht die Bedingungen des Beitritts aus und die Bewerberstaaten müssen diese Bedingungen erfüllen, um auf mittelfristige Sicht Mitglied der Europäischen Union zu werden und kurzfristige Hilfen bei Reformprozessen zu erhalten. Durch die Formulierung und Anwendung von Bedingungen kommt das Prinzip der Konditionalität als ein zentrales Element der Europäischen Union zu Nicht-Mitgliedsstaaten zur Anwendung.[109]

Die von der EU angewendete Konditionalität versucht, bestimmte Politikmodelle durch Anreize zur Einführung zu bringen (Schimmelpfennig 2000, 125ff). So lässt sich ein einfaches Bild zeichnen: der Bonus wird gezahlt, wenn der Staat in diesem bestimmten Punkt die Forderungen der EU erfüllt. Verfehlt er die abgesteckten Ziele, so wird er auch den *benefit* nicht erhalten. Dabei ist dieser Prozess ein sehr geschlossener, denn die EU wird die Einführung nicht mit zusätzlichen Kräften unterstützen, wenn es Schwierigkeiten im betroffenen Land gibt. Verfehlt ein Bewerberstaat die Kriterien, dann verliert der den Zugang zu den Geldern der Europäischen Union und seine Chancen auf eine Mitgliedschaft verringern sich. So verbleibt der letztendlich entscheidende Handlungsakt in nationaler Hand, denn die Entscheidung, die Anforderungen zu erfüllen, obliegt den nationalen Akteuren.

Damit unterscheidet sich diese Vorgehensweise der „Einführung durch Entlohnung“ von einer Herangehensweise durch Druck, weil auch die Kosten-Nutzen-Kalkulation nationalen Akteuren obliegt. Damit wird eine Einstellungsänderung zu spezifischen Politikinhalten nicht erreicht, wenn die Kosten der Einführung nicht durch die Entlohnung aufgefangen werden. Dies ist gebunden an die Annahme, dass außer der Verweigerung der EU, zu entlohnen, keine anderen negativen Folgen abzusehen sind.

[109] Diese Verknüpfungen treten in verschiedenen Formen auf. Während das bedeutendste Programm PHARE der Umwandlung von einem wirtschaftlichen Hilfsprogramm für Transformationsstaaten in ein Vorbereitungsprogramm für den Beitritt seit 1989 existiert, sind mit institutionellen Verbindungen Handelsabkommen und andere Kooperation in Hinblick auf eine Annäherung an die EU gemeint.

Ausgangspunkt einer solchen theoretischen Modellierung ist eine Art Status Quo oder Gleichgewicht auf nationaler Ebene und einer bestimmbaren Differenz zwischen nationalen Gesetzen und den Regulierungen auf europäischer Ebene. In der Europäisierungsforschung wird diese Unterscheidung zwischen den Ebenen als *„goodness of fit"* bezeichnet (Cowles u.a. 2001, 6-7). Das Gleichgewicht von Verhandlungsmacht und klaren Präferenzstrukturen auf der nationalen Ebene lässt sich nicht nur auf die Beziehung der institutionellen und politischen Akteure in den Staaten selbst, sondern auch auf deren Beziehung zu externen, internationalen Akteuren beziehen. Durch das Modell der entlohnenden Beeinflussung von Staaten greift die Europäische Kommission dieses Gleichgewicht an, und verändert es durch die geforderten Anpassungsleistungen. Zusätzliche Anreizpunkte werden durch das Angebot von spezifischen Hilfestellungen in den nationalen Aushandlungsprozess eingebracht (Schimmelfennig u.a. 2003, Vachudova 2002).

Da die Europäische Kommission eine politische Akteurin auf der nationalen Ebene der Politikgestaltung ist, müssen Regierungen die durch die Kommission ausgesprochenen Offerte in ihre politischen Kalkulationen einbeziehen und sie gegen die Kosten der Anpassung oder der Verweigerung einer Anpassung aufwiegen. Auf der anderen Seite verändert der Einfluss der Europäischen Kommission auch die Akteursstruktur der nationalen politischen Prozesse. Das Vorgeben von Rechtskonstruktionen und Politikmodellen kann nationale AkteurInnen ermutigen und bekräftigen, auf eben diese Vorgaben hinzuarbeiten und, im Falle der Oppositions- oder NGO-Rolle, eine bedeutende Argumentationsinstanz dazuzugewinnen. Unter der Annahme eines (postulierten) nationalen Gleichgewichts der politischen Kräfte, wäre diese Möglichkeit der Beeinflussung von Regierungshandeln wahrscheinlich nicht zu Stande gekommen, weil diesen AkteurInnen die politische Machtbasis gefehlt hätte. Konditionalität verändert somit die Machtstruktur in der Art, dass den internationalen Konstruktionen positiv gesinnte AkteurInnen Verhandlungsmacht erhalten (Börzel und Risse 2000b, 6, Knill und Lehmkuhl 1999, 8). Auch wenn sowohl top-down- als auch bottom-up-Elemente der Beeinflussung in den Handlungsprozess und die Entscheidungsfindung einfließen, bleibt die eigentliche Handlungs- und damit auch die Analyseebene national. Regierungen und Eliten versuchen, den größtmöglichen Benefit zu erhalten und damit auch ihre eigene

Position im nationalen Machtgefüge zu erhalten oder auszubauen. Schimmelfennig (2002) unterscheidet vier Faktoren, die diese Kalkulation von politischen AkteurInnen beeinflussen können: die Verbindlichkeit der Bedingungen, die Größe und die Zeitachse für die Entlohnung, die Authentizität der Versprechen und die Höhe der Anpassungskosten.

7.3.1 Bestimmtheit und Verbindlichkeit der Bedingungen

Annahme für das Anreiz-Modell ist, dass ohne die von der EU angebotene Vergütung für die Erfüllung der Bedingungen – also die Anpassung der nationalen Rechtsinstrumente, der Wandel, sprich die tatsächliche Angleichung oder Einführung bestimmter Rechtsinstrumente – im Nationalstaat nicht vollzogen worden wäre.

Die Bestimmtheit der Bedingungen ergibt sich aus ihrer formalen und klaren Ausgestaltung. Daraus folgt, je klarer die Bedingungen formuliert und sie gleichzeitig hochgradig legalisiert sind, desto höher ist ihre Bestimmtheit. Durch die Klarheit der Informationen ergibt sich für den Bewerberstaat Gewissheit über die zu erreichenden Vergütungen bei Pflichterfüllung. Die Regierung des Bewerberstaates kann somit eine klare Kosten- und Nutzen- (Belohnung) Analyse durchführen. Außerdem wird durch die Klarheit der Bedingungen auch eine Verhandelbarkeit der angestrebten Ziele ausgeschlossen, sowie eine Manipulation oder unvollständige Übernahme an den Verlust der „*rewards*“ gebunden ist. Diese Bedingtheit bindet aber auch die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten und schränkt ihre eigene Handlungsfähigkeit auf die von den Vertragsparteien ausgehandelten Bedingungen ein. Wie andere Rechtsinstrumente, wird der hohe Grad der Verrechtlichung der Gleichbehandlungspolitik die Umsetzung beschleunigen, denn die Vorlagen sind eindeutig.

7.3.2 Höhe und Zeitpunkt der Entlohnung

Höhe und Zeitpunkt der Entlohnung für die Anpassungsleistung durch den Bewerberstaat werden durch den Beitrittsprozess klar vorgegeben. Der Beitritt ist das Ziel eines jeden Bewerbers und um dieses Ziel zu erreichen, muss der Bewerber die erforderlichen Anpassungen der nationalen Rechtsinstrumente in der vorgegeben Zeitachse vornehmen. Gleichzeitig ist die Zeit aber auch ein

Problem, wenn der Gesamtumfang der notwendigen Anpassungen in Betracht gezogen wird.

Darüber hinaus ist die Beitrittsperspektive das entscheidende Unterscheidungselement, wenn das „*downloading*“ von Rechtsinstrumenten im Rahmen und mit Bezug auf die Europäische Union betrachtet wird. Diese Perspektive unterscheidet die Bewerberstaaten aber nicht nur von den Mitgliedsstaaten, sondern auch von Staaten, die den Status der privilegierten Partnerschaft oder sonstige Hilfsleistungen im Rahmen der Nachbarschaftspolitik durch die EU erhalten (Schmidt 2001c, 37-38). Aber nicht allein die Höhe der Belohnung, der Beitritt, ist entscheidend, auch die zeitliche Dimension hat einen Einfluss darauf, ob nationale AkteurInnen bereit sind, eine Regel in das nationale Rechtssystem zu übernehmen. Dadurch, dass Bulgarien und Rumänien die erste Beitrittsrunde verfehlt haben, gleichzeitig aber neue Perspektiven des Beitritts eröffnet wurden, muss also die Bereitschaft zur Implementation europäischer Vorgaben deutlich zugenommen haben.

Die Mitgliedschaft ist das eigentliche Ziel aller Bewerberstaaten, aber auch die finanziellen Hilfen bei der Umgestaltung institutioneller Arrangements und der Einführung neuer Standards sind bedeutsam. Diese meist kurz- und mittelfristig angelegten Hilfsprogramme können einerseits die Anpassungsbereitschaft beschleunigen, auf der anderen Seite kann über diese Maßnahmen auch die Qualität der Umsetzung bzw. Anpassung durch den Geldgeber, die Europäische Kommission, kontrolliert werden (Grabbe 1999). Diese Kontrollfunktion wird am sichtbarsten in den jährlichen Fortschrittsberichten und den Veröffentlichungen und Stellungnahmen der Europäischen Kommission. Es ist zu erwarten, dass bei zusätzlicher finanzieller und administrativer Unterstützung bei der Anpassung der nationalen Rechtsinstrumente die Umsetzung qualitativ besser erfolgt, denn die Kontrolle ist höher.

7.3.3 Vertrauen in Konditionalität

Die entscheidende Frage, die sich die Beitrittskandidaten stellen müssen ist, was passiert, wenn sie die Bedingungen der EU nicht erfüllen und ihnen der Beitritt versagt bleibt. Die Bestimmtheit, mit der die Europäische Kommission ihren Regeln Geltung zuschreibt, steuert den Prozess und muss bei Nichterfüllung der Anpassungsleistungen auch zu einem Versagen der Entlohnung – seien es

Unterstützungsleistungen oder Beitritts, wie im Fall von Rumänien und Bulgarien 2004 geschehen – führen. Gleichzeitig müssen die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten zuverlässige Partner sein, die, falls die Anpassungsleistungen erfolgt sind, den ausgehandelten Verlauf des Beitrittsprozess fortführen.

Die Beziehung von Bewerberstaaten zur Europäischen Union ist von einem Macht- und Interessengefälle durchzogen. Die Kandidatenländer haben ein sehr großes Interesse, der Europäischen Union beizutreten.

Inwiefern die Europäische Union bzw. die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten vom Beitritt bestimmter Staaten profitieren, kann an dieser Stelle nicht en detail beantwortet werden, doch aufgrund des politischen Charakters der EU müssen auch die AkteurInnen in der Europäischen Union einen Anreiz haben, die Bewerberstaaten bis zur Mitgliedschaft zu führen (Moravcsik und Vachudova 2003, 46). Die Konditionalität der Verhandlungsergebnisse hätte keine Bedeutung, wenn die Europäische Union unklare Bedingungen und einen instabilen Kriterienkatalog aufstellen würde. Aber die Europäische Union muss es sich leisten können, die Bewerberstaaten aufzunehmen. Je höher die Kosten des Beitritts und der Unterstützungsleistungen für das Heranführen an die Beitrittsreife einzelner Bewerberstaaten sind, desto schwieriger ist es für die Europäische Kommission als zentrale Akteurin, die Kosten des Prozesses nach innen und nach außen zu vertreten. „Enlargement involves substantial costs to the organization, which – although far from being prohibitive – are likely to exceed the marginal benefits of most member states“ (Schimmelfennig 2003, 52). Kurzfristig gesehen wären finanzielle und wirtschaftliche Hilfen für Nicht-Mitgliedsstaaten eine günstige Alternative zum Beitrittsprozess aus der Perspektive der Europäischen Union. Erweiterung bedeutet für die EU nicht nur einen nicht-umkehrbaren Prozess, sondern auch hohe Kosten, lange Verhandlungen mit Bewerberstaaten und eine, mit dem Vertrag von Nizza bereits vorausschauend eingeleitete, Umstrukturierung der EU-Institutionen und Kompetenzen. Unumkehrbar ist dieser Prozess auch deshalb, weil die getätigten Investitionen in die Bewerberstaaten verloren wären, wenn der Beitritt nach Erreichen der Ziele nicht vollzogen würde. Dies würde die Verlässlichkeit der Europäischen Kommission als Verhandlungspartner und auch die *‚credibility'* der Europäischen Union grundsätzlich in Frage stellen.

Für Bulgarien und Rumänien war der Beitritt der anderen zehn Staaten im Jahr 2004 nicht nur ein Zeichen, dass sie die Bedingungen nicht erfüllen konnten. Es kann, mit Blick auf weitere Erweiterungen der Europäischen Union auch davon ausgegangen werden, dass es der EU durchaus ein Anliegen ist, weitere Staaten in die Gemeinschaft zu integrieren, wenn diese die gestellten Bedingungen erfüllen. Die Verlässlichkeit von Verhandlungsergebnissen führt dazu, dass kurzfristiges Nichterreichen von Bedingungen keine langfristigen Folgen haben muss. Für Rumänien und Bulgarien sollte sich eine gesteigerte Aktivität bei der Implementation der EU-Vorgaben nach dem Beitritt der anderen zehn Bewerberstaaten zeigen und verstärkte Anstrengungen erkennbar sein.

7.3.4 Anpassungskosten und Akteursstrukturen

Neben den prozessimmanenten Faktoren, die für die Anpassung nationalen Rechts an die internationalen Vorgaben entscheidend sein können, gilt es auch die nationalstaatliche Perspektive zu betrachten, denn letztendlich finden alle Anpassungs- und Implementationsprozesse auf der nationalen Ebene statt. Insofern soll im Folgenden eine zweite Erklärungsdimension des Anreizmodells beleuchtet werden, die sich vor allem auf nationale AkteurInnen und die auf der nationalen Ebene anfallenden Anpassungskosten bezieht.

Die durch die Europäische Kommission gelebte Konditionalität beeinflusst auch das Machtgleichgewicht zwischen den AkteurInnen auf nationaler Ebene, da die Akteursgruppen ihre jeweils eigene Kostenkalkulation machen müssen. Es handelt sich um eine Abwägung zwischen den Kosten der Übernahme einer bestimmten Regelung und dem Gewinn, den die Annäherung an die EU und die Aufrechterhaltung der Beitrittsperspektive bietet. Die tatsächliche Anpassungsleistung in einem Bewerberstaat bleibt abhängig von national einflussreichen Gegenspielern, auch wenn sie aufgrund der tatsächlichen politischen Gelegenheitsstruktur nur die Geschwindigkeit der Anpassungsprozesse und die Implementation beeinflussen können.[110]

[110] Es lassen sich mindestens zwei weitere Erklärungsansätze für die Übernahme externer Politikmodelle anführen, soziales Lernen und die Übernahme eines Politikmodells, weil es nationale Probleme lösen kann. Dadurch wird der rationalistische Ansatz durch eine konstruktivistische Herangehensweise ergänzt. Soziales Lernen wird in den Internationalen Beziehungen als bedeutendste Alternative zu den rationalistischen eingeführt (Checkel 2001, Kahler 1992). Auch in der neueren Europäisierungsforschung wird die rationalistische Erklärungsperspektive durch konstruktivistische Einlassungen ergänzt. Im Gegensatz zur externen

Die Orientierung und letztendlich auch das Kriterium für die Anpassung der nationalen Rechtsinstrumente ist der *Acquis Communautaire*, der das rechtliche und institutionelle Regelwerk der Europäischen Union darstellt. Dieses Regelwerk bezieht sich auf viele verschiedene Politikbereiche und Rechtskonstruktionen und kann daher nicht als ein Gesamtkonstrukt bewertet werden. Die Geschwindigkeit und Güte der Umsetzung einzelner, sehr spezifisch auf ein Politikfeld bezogener europäischer Regelungen hängt nicht nur von deren Gewichtung in den Verhandlungen mit der Europäischen Kommission ab. Die gestellten Anpassungsnotwendigkeiten und Bedingungen treffen jeweils auf eine spezifische nationale AkteurInnenstruktur. Diese Struktur ist vom Gegenstand und vom Politikfeld abhängig und kann der Anpassungsqualität und -geschwindigkeit hinderlich, aber auch förderlich sein. Wenn sich im *Acquis* klare und dichte Regelungen vorfinden, so entwickelt sich daraus ein starker Anpassungsanspruch, dem die Staaten bei der Anpassung der nationalen Rechtsinstrumente folgen müssen. Dieser Anpassungsanspruch trifft auf ein national bestimmtes stabiles oder fragiles Netzwerk von Interessen. Diese Tatsache macht den Erweiterungsprozess in jedem Politikfeld und von Land zu Land zu einem singulären Prozess, den es nachzuzeichnen gilt. Nach Tsebelis steigt die Wahrscheinlichkeit von erfolgreicher Anpassung und Politikwandel, wenn die Zahl der Vetospieler und deren Ablehnung des Politikinhaltes sinkt (Tsebelis und Yataganas 2002, 37).

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass in den ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas die Zahl der GegenspielerInnen gegenüber dem Beitritt zur Europäischen Union relativ gering ist (Dimitrova 2002, Schimmelfennig u.a. 2003).

Anreiz-Modellierung greift das soziale Lernen auf die Logic of appropriateness zurück. Dadurch verschiebt sich die Perspektive von der formalen Betrachtung der Europäischen Union in Rechtsregeln und Institutionen, hin zu einer Wahrnehmung der EU als eine internationale Gemeinschaft, die sich durch eine spezifische kollektive Identität auszeichnet und damit über ein gemeinsames Set an Normen und Werten verfügt. Ob ein Nicht-Mitgliedsstaat Regeln übernimmt, „depends on the degree to which it regards EU rules and ist demands for rule adoption as appropriate in light of this collective identity, valus, and norms" (Schimmelfennig 2003a 83). Damit können sowohl Regierungen, als auch andere gesellschaftliche Gruppen als Akteure in das Erklärungsmuster integriert werden. Die Europäische Union gewährt diesen Gruppen externe Legitimität und Autorität.

7.4 Parteiendifferenzhypothese

Die Literatur zum Phänomen der Europäisierung greift zunehmend Erklärungsansätze auf, die bislang in der nationalen Implementationsforschung und der vergleichenden Forschung angewendet wurden. So konzentrieren sich neuere Publikationen zunehmend auch auf die politischen AkteurInnen in den Mitgliedsstaaten (Treib 2003a). Diese Umorientierung lässt sich sowohl über empirische Beobachtungen (Falkner u.a. 2005a, Treib 2002, Treib 2003a), als auch aus den Implementationsprozess und der damit verbundenen Dominanz der Mitgliedsstaaten erklären. „EU-Richtlinien geben lediglich Ziele vor, die von den Mitgliedsstaaten innerhalb einer bestimmten Frist *in nationales Recht umgesetzt werden müssen* [Hervorhebung im Original], bevor sie dann von den Verwaltungen durchgeführt und von den gesellschaftlichen Adressaten angewendet werden können. Es tritt also ein *zusätzlicher nationaler Rechtssetzungsprozess* [Hervorhebung im Original] zwischen die Verabschiedung der europäischen Regelungen und ihre praktische Durchführung in den Mitgliedsstaaten“ (Treib 2003a, 507). Damit haben nationale Entscheidungsträger, wenn es sich um einen Mitgliedsstaat handelt, ein zweites Mal die Möglichkeit, ihre Präferenzen an die Regelung eines bestimmten Sachverhalts anzulegen. Auch wenn sich, wie schon gezeigt, die Bewerberstaaten von den Mitgliedsstaaten durch einen unvollständigen Europäisierungsprozess unterscheiden, so fällt die Notwendigkeit der Umsetzung Europäischen Rechts durchaus in den Bedingungsbereich der Erweiterung. Treib zeigt in seiner Studie, dass die parteipolitischen Präferenzen der Regierungen eine hohe Bedeutung bei der Geschwindigkeit, aber auch bei der Qualität der Umsetzung haben (Treib 2002, Treib 2003a).[111]

In der vergleichenden Politikwissenschaft gibt es schon längere Zeit eine Debatte, inwieweit Parteipolitik Policy-Outcomes, also die Regierungstätigkeit, beeinflussen kann (Schmidt 1996, Schmidt 2001a, Schmidt 2001b). Die an der Links-Rechts Skala orientierten Hypothesen besagen, dass sich die differenzierbaren politischen Profile von Parteien auf die Regierungspolitik übertragen und daher in den Politikergebnissen nachweisen lassen. Damit

[111] Seine Ergebnisse sind insofern zusätzlich relevant, als dass er sich vor allem auf die Implementation von sozial- und arbeitsrechtlichen Richtlinien konzentriert, die wichtige Elemente von Antidiskriminierungsrecht enthalten und daher mit dem hier in der Arbeit zu untersuchenden Politikfeld vergleichbar erscheinen.

einhergehend wird behauptet, dass sozialdemokratische Parteien die Rechte von ArbeitnehmerInnen eher stärken und es wird geschlussfolgert, dass Mitte-Links-Regierungen sozialpolitisch relevante EU-Richtlinien eher unterstützen und auch besser umsetzen, als dies eher konservative oder liberale Parteien tun würden. Diese These kann auch von Relevanz für den Anpassungsprozess in den Bewerberstaaten sein. In den osteuropäischen Staaten gibt es zwar auch einen Parteienwettbewerb, aber dieser ist weniger strukturiert als in Westeuropa.[112] Alle Parteien verfolgen das Ziel des EU-Beitritts ihres Landes. Daher wirkt sich die parteipolitische Positionierung der Regierungsparteien nicht auf die Umsetzung des *Acquis Communautaire* aus. Da alle Parteien ein grundsätzlich positives Votum gegenüber dem Beitritt der EU vertreten, lässt sich ihre tatsächliche Einstellung anhand ihrer Aktivität einschätzen. Parteienregierungen anti-kommunistischen Ursprungs zeigen ein stärkeres Reformbewusstsein, als dies vormals kommunistische Parteien tun.

7.5 Administrative Kapazitäten

In Verbindung mit den in Kapitel 6 für beide Staaten dargestellten Abläufen des Gesetzgebungsprozess in Bezug auf die Anpassungsnotwendigkeiten durch den Erweiterungsprozess und den *Acquis*, können für die AkteurInnenstruktur Hypothesen formuliert werden, die zunächst die Struktur und den Ablauf des Prozesses beschreiben. Wenn es ein zentrales Ministerium für Europäische Integration gibt, das gegenüber den Fachministerien Weisungskompetenz hat, verläuft der Anpassungsprozess reibungslos und die Geschwindigkeit der Anpassungsleistung ist hoch. Wenn der Gesetzgebungsprozess an die Gewaltenteilung gebunden ist, sprich, das Parlament in jede Gesetzgebung im Rahmen der Angleichung eingebunden bleibt, dann verlangsamt sich der Anpassungsprozess.

Die Bestimmung der Wahrscheinlichkeit, dass europäische Regelungen in nationales Recht überführt und auch implementiert werden, ergibt sich aus zwei Überlegungen: Wenn die Europäische Union mittels des *Acquis* in einem Politikbereich einen sehr dichten Rechts- und Regelkatalog aufweist, kann sie eine schnelle und qualitativ ausreichende Umsetzung erwarten. Auf der anderen

[112] Mit der fortschreitenden Etablierung westlicher Werte in den neuen Mitgliedsstaaten und den Bewerberländern, kann es aber zu einer Verschiebung in Richtung der Parteienfamilien kommen, die sich schon jetzt nur gering zwischen Ost- und Westeuropa unterscheiden lassen.

Seite kann die Dichte der Vorgaben den nationalen Rechtsgrundsätzen diametral entgegenstehen und eine entsprechende AkteurInnenstruktur könnte dies problematisieren, was zu Verzögerungen führen könnte. Etablierte AkteurInnen der Reformprozesse nach dem Systemumbruch können so zu potentiellen Störfaktoren der vollständigen und korrekten Umsetzung werden. Allerdings bezieht sich dieser Konflikt auf die inhaltliche Ebene und erfordert eine individuelle Abwägung jedes Akteurs in Bezug auf Beitrittsoption und Regelungshoheit, beziehungsweise die Regelungstradition für ein bestimmtes Politikfeld. Das hervorgehobene Prozessmerkmal Konditionalität spricht grundsätzlich gegen eine Verzögerungsoption im Rahmen des Beitrittsprozesses. Hohes politikfeldbezogenes Bewusstsein führt unter den Bedingungen des Beitrittsprozess zu einer verzögerten Umsetzung der vorgegebenen Politikmodelle, da die nationale Interessensstruktur der Umsetzung eines von Außen kommenden Modells zuwiderläuft. Wenn die staatlichen AkteurInnen dem Politikfeld keine besondere Relevanz und Bedeutung im Rahmen des Beitrittsprozesses beimessen, ist mit einer schnellen Umsetzung der entsprechenden Regeln zu rechnen.

Die Beschreibung der AkteurInnenstruktur und des AkteurInnenbewusstseins in den beiden Bewerberstaaten deutet darauf hin, dass in Bulgarien die Anpassungsprozesse in diesem Politikbereich langsamer und qualitativ schlechter verlaufen, als dies in Rumänien der Fall ist. Generell sind Anpassungsprozesse nur im Themenfeld Gleichbehandlung zu erwarten, da hier ein direkter Anpassungsdruck auf die beiden Staaten einwirkt. Die Übernahme von Regelungen der Gleichstellungspolitik der Europäischen Union obliegt vor allem der Einsicht, dem politischen Lernen oder anderen Anreizen als der Beitrittsperspektive.

7.6 Zusammenfassung der Erklärungsansätze

Ziel dieses zweiten und auf die konkrete Situation von Bulgarien und Rumänien als Beitrittskandidaten hin strukturierten theoretischen Kapitels war es, verschiedene Erklärungsansätze darzustellen, die den Prozess der Anpassung in einen zeitlichen und räumlichen Bezug stellen. Die aus den verschiedenen theoretischen Ansätzen abgeleiteten Hypothesen sollen den Fokus bei der

Erarbeitung der Fallstudien schärfen und die empirischen Ergebnisse greifbarer machen.

In diesem Buch wird davon ausgegangen, dass der Prozess der Annäherung an die Europäische Union vor allem durch rationale Überlegungen der nationalen AkteurInnen geprägt ist. Die Bewerberstaaten sehen in der Europäischen Union ein großes wirtschaftliches, aber auch gesellschaftspolitisches Entwicklungs- und Fortschrittspotential. Diese Annahme führt nicht automatisch zu einem rationalen Entscheidungsprozess. Aber sie reflektiert, dass der Beitrittsprozess und die Beitrittsperspektive aus Sicht der nationalen AkteurInnen mit vielen Erwartungen verknüpft sind.

Die fehlende Dynamik in Rational-Choice-Modellen wird im vorliegenden Buch durch Erklärungsansätze des Historischen Institutionalismus und des soziologischen Institutionalismus ergänzt. Dabei sollen die auf verschiedenen theoretischen Prämissen beruhenden Ansätze nicht vermischt oder kombiniert, sondern nebeneinander gestellt, und ihr Potential für kleine Teilprozesse im Gesamtprozess abgeprüft werden.[113]

Die Ausweitung der Erklärungsansätze hilft dabei, den Prozess in seiner Vollständigkeit und nicht nur durch die Kosten-Nutzen-Rechnung wahrzunehmen und zu beschreiben. Die zusätzlichen Erklärungsansätze berücksichtigen die individuellen Situationen der Bewerberstaaten und ihre politischen Erfahrungen, da durch die Strukturierung des Europäisierungsprozesses die eigentliche Anpassungsleistung auf nationaler Ebene zu erfüllen ist. Darin besteht die Vergleichbarkeit der Europäisierungsprozesse in den Mitgliedsstaaten und den Bewerberstaaten. Die historische Verortung der Institutionen in den Bewerberstaaten Mittel- und Osteuropas kann nur schwer nachvollzogen werden. Das Übertragen westlicher Modelle führt zu einem Konflikt auf der Ebene der ausgebildeten Werte. Der Vorteil der soziologisch-institutionalistischen Perspektive liegt in der Berücksichtigung des nationalen Kontextes bei der Erklärung von Wandel. Doch diese Einbettung und die *logic of appropriateness* allein können die Motive und Anreize für Wandel nur unzureichend

[113] Eine Mischung verschiedener institutioneller Ansätze trägt nicht unmittelbar zu einem Erkenntnisgewinn bei, sondern führt in erster Linie dazu, dass die theoretischen Modelle ihre Falsifizierbarkeit verlieren. Eine Art Catch-All Aussagen werden formuliert, wie zum Beispiel bei Jacoby 2004.

verdeutlichen. Gerade im Erweiterungsprozess der EU zeigt sich, dass der Anpassungsdruck Reformbereitschaft auslöst.

Die Erklärungsansätze sind aufgrund von theoretischen Überlegungen nach endogenen und exogenen Faktoren zu differenzieren. Dadurch werden die unterschiedlichen Einflüsse, denen die Staaten im Beitrittsprozess zur Europäischen Union ausgesetzt sind, und die den Prozess der Rechtsangleichung beeinflussen können, unterschieden.

Insgesamt weist die Struktur des Beitrittsprozesses zwei wesentliche Faktoren auf, die die theoretischen Modelle als Randbedingungen beeinflussen: Konditionalität und institutionelle Offenheit. Die Konditionalität ergibt sich dabei direkt aus der Konstruktion des Prozess, der rund um die Formulierung verschiedener Forderungen der Europäischen Kommission an die Bewerberstaaten konstruiert ist. Die institutionelle Offenheit kann als ein zeithistorischer Umstand angesehen werden, da ein Großteil der Bewerberstaaten von staatsozialistischen Systemen geprägt war und weil diese Staaten deswegen sowohl einen Transformationsprozess durchmachen, als auch die Anforderungen der Europäischen Union erfüllen müssen. Die dabei ablaufenden Reformprozesse können teilweise als parallel angesehen werden, was eine zusätzliche Brisanz in die Anpassungsleistungen bringt. Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass der Anpassungsprozess ein einseitiger Europäisierungsprozess ist. Dies bedeutet, dass die Anpassung durch ein Downloading von Politikkonzepten und Rechtsinstrumenten erfolgt. Die Ausgangsbedingung für den Anpassungsprozess ist also ein Misfit zwischen den nationalen Regelungen und den rechtlichen und institutionellen Vorgaben seitens der Europäischen Union.

Alle Bewerberstaaten weisen eine hohe Bereitschaft auf, die Bedingungen der EU zu erfüllen, um Mitglied dieser Organisation zu werden. Die Klarheit und Kontinuität dieser Bedingungen ist eine weitere wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit der Konditionalität. Nur wenn der Beitritt an die Erfüllung der Kriterien gebunden ist, dann werden die Staaten auch versuchen, die Kriterien zu erfüllen. Eine Verschiebung in der Bedeutsamkeit der Erfüllung einzelner Bedingungen würde die Implementationsbereitschaft auch auf andere Politikfelder ausdehnen und die Wirksamkeit der Konditionalität wäre aufgehoben. Auch in der Verlässlichkeit spielt die innere Strukturiertheit der EU eine wichtige Rolle. Nur wenn auch nach innen eine einheitliche Haltung zum Prinzip der Konditionalität

vorliegt, kann nach außen Handlungsfähigkeit signalisiert werden. Fehlt die innere Stabilität, könnten einzelne Bewerberstaaten dies ausnutzen[114] oder in den Staaten Unsicherheit erzeugen, die den Bemühungen der Anpassung zuwider laufen könnten.

Die beschriebenen Eigenschaften der Verlässlichkeit der Konditionalität ergeben sich in einer jeweils nationalen Kostenkalkulation. Jeder Bewerberstaat muss diese Verlässlichkeit in seiner spezifischen Situation im Umgang mit der Europäischen Kommission selbst auffinden und für sich bestätigen. Mit dem auf rationalistische Überlegungen zurückgreifenden Analyserahmen scheinen allfällige Anpassungsprozesse erklärbar zu werden. Allerdings ist zu erwarten, dass die Güte und Geschwindigkeit der Implementation von einzelnen Richtlinien durch den historischen Kontext, die Pfadabhängigkeit von Institutionen, sowie aktuelle Erfahrungen und Lernprozesse beeinflussbar sind.

Die Einzigartigkeit des Beitrittsprozesses der osteuropäischen Staaten ergibt sich auch daraus, dass es für die Bewerberstaaten im Grunde keine politischen Alternativen zu diesem Beitritt gibt. Sowohl in monetären als auch in wirtschaftlichen Fragen sind die Ziele und zu erfüllenden Bedingungen der EU vergleichbar mit Forderungen anderer internationaler Finanzorganisationen, ohne dass diese langfristig eine Unterstützung bieten können. Der Beitritt zur Europäischen Union stellt eine einzigartige und zeitlich gebundene Option dar. Es ist also eine kurzfristige Parallelität von konditionalen Gewinnen möglich, aber die Langfristigkeit des Gewinnes durch den EU-Beitritt ist einzigartig, so dass keine Quer-Konditionalität vorliegt.

Um die Erfüllung der Bedingungen zu überwachen, bedarf es einer ständigen Beobachtung und Evaluierung der erzielten Fortschritte durch die Europäische Kommission. Diese Informationen müssen durch die Europäische Kommission gewonnen werden und stellen gleichzeitig ein großes Risiko dar, denn die Qualität der Bewertungen bestimmt die Verlässlichkeit der Verhandlungsergebnisse und die Wirksamkeit der Konditionalität. Sie muss also ein Informationsgefälle in jeglicher Form vermeiden, um ihre eigenen Kriterien effektiv durchsetzen zu

[114] Empirisch spannend wird dieser Punkt nach dem erfolgten Beitritt und der weiteren Behandlung im Bereich des Umgangs mit kollektiven Minderheiten, deren Schutz in den EU 15 kaum eingefordert wird, in den EU 15 +12 ein wichtiges Beitrittskriterium war auch für Kroatien und die Türkei in diesem Politikfeld besondere Schwierigkeiten schon jetzt zu Tage treten.

können. Die Abhängigkeit von den Informationen der Bewerberstaaten macht eine Prüfung unerlässlich.

Global gesprochen, ist der Beitritt zu einem wirtschaftlich bedeutsamen und weltpolitisch zunehmend wichtigen Raum der größte Anreiz, den die Europäische Union anzubieten hat. Die Erwartungen werden zum Teil durch die Europäische Union unterstützt oder noch verstärkt. Darüber hinaus unterstützt die Europäische Union den Transformations- und Reformprozess der Staaten in Mittel- und Osteuropa. Ein Großteil dieser finanziellen und administrativen Unterstützung ist im Rahmen der Konditionalität an Vorgaben gebunden, die die Bewerber zu erfüllen haben. Es besteht also auch in spezifischen Politikbereichen ein Anreizsystem, das durch die Europäische Union beeinflusst wird. Von einer einfachen Kosten- und Nutzenabwägung der AkteurInnen auszugehen, ist allerdings eine sehr vereinfachende Analyse der Prozesse; vernachlässigt sie doch die fortschreitende Demokratisierung und die politischen Reformprozesse in den Bewerberstaaten.

Aus der vergleichenden Forschung und Studien zur Europäisierung in den bestehenden Mitgliedsstaaten der EU sind verschiedene nationale Dimensionen bekannt, die den Implementationsprozess europäischer Regelungen auf nationaler Ebene beeinflussen. Neben der Kapazität von Verwaltungen sind dies vor allem die politischen Faktoren in einem System. Die politischen Präferenzen der Regierungs- und Oppositionsparteien sowie die Möglichkeiten, den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen, werden in der Literatur als so genannte Vetopunkte bezeichnet. In der Regel führen diese endogenen Faktoren zu Geschwindigkeits- und Qualitätsverlusten in der Implementation von externen Regeln. Eine Besonderheit des Erweiterungsprozesses ist die fehlende Wahlmöglichkeit der betroffenen Regierungen. Sie müssen implementieren, um den größtmöglichen Gewinn zu erreichen: den Beitritt. Regierungsparteien dominieren den Prozess sehr stark. Wie dargestellt, kann eine Strukturierung und Gewichtung des Anpassungsprozesses dazu führen, dass sehr schnell Ergebnisse erzielt werden. Es kann von Vorteil für den Anpassungsprozess sein, wenn diese internationalen Abkommen und Vorgaben bereits Bestandteil des nationalen Rechtskorpus sind. Im Fall der Gleichbehandlungs- und Gleichstellungspolitik der EU, die sich auch auf andere internationale Abkommen bezieht, ist dies gegeben.

8 Anpassung an die europäischen Rechtsvorgaben

Die Annäherung der Beitrittskandidatenländer an den gemeinschaftlichen Besitzstand erfolgt in erster Linie anhand der Bedingungen des *Acquis Communautaire* und den darin formulierten Rechtsgrundsätzen und Richtlinien. Dieser sich ständig weiterentwickelnde Besitzstand hat die Staaten Mittel- und Osteuropas vor besondere Schwierigkeiten gestellt, da sie ihren „Besitzstand" in Jahrzehnten sozialistischer Herrschaft entwickelt haben und daher eine lange Anpassungsphase zu erwarten war.

Die Situation kurz vor dem Beitritt zur Europäischen Union war das Ergebnis eines mehrjährigen Anpassungsprozesses, der seit mindestens 1998 durch die Europäische Kommission ständig evaluiert wurde. Diese Evaluation wurde in jährlichen Fortschrittsberichten zusammenfassend für alle einzelnen Verhandlungskapitel dargestellt, wobei sowohl rechtliche Fortschritte, als auch Institutionenbildungsprozesse sowie Bewusstseinsbildung in den Berichten angesprochen werden.

Im Rahmen dieser Arbeit wurde der gesamte Zeitrahmen von 1998 bis 2007 in drei Phasen (1998 bis 2001 – Anpassung; 2001 – Verhandlung; 2002-2007 – Beitrittsphase) eingeteilt. Diese Differenzierung soll den unterschiedlichen Phasen des Erweiterungsprozesses gerecht werden, denn erst mit der Eröffnung der Verhandlungen besteht ein tatsächlicher Anpassungsdruck für die Bewerberstaaten. Die jährlichen Fortschrittsberichte, beginnend mit 1998, berichteten über den Fortschritt der Kandidatenstaaten, und gaben damit grobe Anhaltspunkte zu den für die Beitrittsverhandlungen relevanten Bedingungen des *Acquis Communautaire*. Gleichzeitig wurde damit die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien überwacht. Darüber hinaus wurde so auch der tatsächliche Misfit bestimmt und darüber der Bedarf der Anpassung für jedes Politikfeld in den einzelnen Kapitel festgelegt und damit ein Maßstab für die jährlich Evaluation, welche Bedingungen durch die Staaten bereits erfüllt waren.

Um den Anpassungsbedarf der Staaten an die EU-Vorgaben als auch die Fortschritte im Rahmen des Erweiterungsprozesses zu bestimmen, zogen die europäischen Institutionen unterschiedliche Dokumente als Evaluationspapiere heran. Neben den Fortschrittsberichten der Abteilung für Erweiterung der Europäischen Kommission boten sich für die Bewertung auch die Berichte des

Networks of Legal Experts der Abteilung Arbeit und Beschäftigung der Europäischen Kommission an.

8.1.1 Die rechtliche Situation in Rumänien und Bulgarien während des Sozialismus

In allen Verfassungen der Staaten in Mittel- und Osteuropa finden sich Regelungen zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern. Alle davon abgeleiteten Rechtsgebiete berücksichtigten diese Festlegung. Während der sozialistischen Dominanz finden sich im Familienrecht diverse Reformen, zum Beispiel des Namensrechts, die Beibehaltung des eigenen Familiennamens, im Güterrecht wurde eine gemeinsame Veranlagung eingeführt, was zur Gleichberechtigung der Ehepartner führt, und elterliche Sorge wurde beiden Elternteilen als Aufgabe zugewiesen.

„Das Idealbild einer Gleichberechtigung von Mann und Frau in Ehe und Familie, welches den einschlägigen Familiengesetzen aller Balkanstaaten zu entnehmen ist, steht in krassem Widerspruch zur Wirklichkeit, in welcher sich gerade der Bereich von Ehe und Familie als ungeheuer resistent gegenüber den Veränderungen überkommener Verhaltensmuster zeigt“ (Höcker-Weyand 1987, 210). Die berufliche Unabhängigkeit und die dennoch bestehenden Abhängigkeiten und Rollenzuschreibungen in der privaten Sphäre von Haushalt und Familie führen zu Spannungen, die eine Erklärung für die hohen Scheidungsraten in den Staaten gewesen sein dürften. So wird die Ehefrau im Erbrecht gegenüber anderen Familienangehörigen der zweiten Ordnung schlechter gestellt, steht sie doch nach dem Ableben des Partners in Konkurrenz zu ihren Kindern und den Verwandten des Verstorbenen.

Durch den Bezug des Europäischen Rechts auf arbeitsrechtliche Bereiche erscheint es besonders interessant, das Arbeitnehmerrecht genauer zu betrachten.

Die Tatsache, dass Frauen zum Familieneinkommen beitragen, löst nicht die ihnen zugeschriebene Verantwortung für Kinderziehung und Haushaltsführung auf. Das Arbeitsrecht hat ihnen lediglich großzügige Regelungen im Bereich des Mutterschafts- und Erziehungsurlaubes von bis zu drei Jahren bei Arbeitsplatzsicherheit zugestanden.

Weitgehend unbekannt waren allerdings Regelungen, die eine Halbtagsbeschäftigung ermöglicht hätten, wie auch gezielte Fort- und Weiterbildungsangebote für Frauen.

„Das Arbeitsrecht stellt somit einseitig auf den Mutterschutz ab, d. h. es trägt der physisch geminderten Leistungsfähigkeit der Frau am Arbeitsplatz in Verbindung mit der Geburt eines Kindes Rechnung. Die langjährigen zeitlichen Beanspruchungen der Frau als Mutter haben hingegen bisher keine adäquate Berücksichtigung gefunden [...]“ (Höcker-Weyand 1987, 215).

Teilweise stießen andere rechtliche Schutzvorkehrungen, die sich auch im westlichen Arbeitsrecht fanden und finden, aufgrund ökonomischer Notwendigkeiten auf Ablehnung bei den betroffenen Frauen. Das Verbot der Nachtarbeit und der damit einhergehende Verlust der Zuschläge, oder die Versetzung auf einen die Gesundheit des Ungeborenen nicht gefährdenden Arbeitsplatz sind aus der ökonomischen Situation heraus nicht gewollt.

Vielmehr stützen gerade arbeitsrechtliche Regelungen ein traditionelles weibliches Rollenbild. Das Fehlen rechtlicher Grundlagen für die Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen in den Transformationsgesellschaften in Mittel- und Osteuropa zeigt sich wahrscheinlich am eklatantesten im Bereich der Gewalt gegen Frauen. Zusätzlich zu diesen Problemen führt die individuelle als auch ökonomische Perspektivlosigkeit von Frauen zu einer Zunahme sowohl der illegalen wie auch der legalen Prostitution.

Im Rahmen der Annäherung an die Werte- und Rechtsgemeinschaft der Europäischen Union sind die Staaten in Mittel- und Osteuropa auch mit rechtlichen Regelungen der Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen konfrontiert. Die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen sollte mit der Normübernahme und dem Bewusstsein, dass Antidiskriminierungspolitik ebenso wie Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit ein wichtiger Teil modernen Rechtsverständnisses als auch moderner Gesellschaftspolitik sind, einhergehen. Zwar haben fast alle Staaten die UN-Konvention zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung gegenüber Frauen ratifiziert[115], aber nur

[115] Bulgarien hat die Deklaration zwar unterzeichnet, jedoch ist sie noch nicht abschließend ratifiziert, da im dafür notwenigen dreistufigen Verfahren die Veröffentlichung im Gesetzblatt noch aussteht. Rumänien hat die Konvention 2002 ratifiziert, das fakultative Protokoll am 25 August 2003.

wenige Staaten haben das Zusatzprotokoll übernommen, das Frauen ein individuelles Klagerecht einräumt.

Der politische Wille, auch weiterhin Gleichbehandlung zu fordern und die Zugangschancen für Frauen zu gewährleisten, scheint nicht wirklich vorhanden. Der Kampf um die Rechte von Frauen, bestimmte Quoten im Zugang zu den politischen Gremien festzulegen, hat keine gesellschaftliche Tradition und wird als altes, sozialistisches Denken gebrandmarkt. Außerdem kann die Konstruktion der Gleichstellung von Frauen vor dem Hintergrund der „verordneten" Dreifachbelastung hinterfragt werden.

Die rechtliche Basis der Konzepte von Gleichbehandlung und Gleichstellung der Geschlechter stellt einen Baustein für die tatsächliche und gesellschaftliche Wirksamkeit dieser Werte dar. Die Ergebnisse alleiniger Verrechtlichung sind ebenso unbefriedigend, wie die ideologische Verordnung mit teilweiser Wirkung in die gesellschaftlichen Überzeugungen. Die Wirksamkeit des Anpassungsdrucks, der vor allem die neuen Mitgliedsländer und die Bewerber betrifft, wird sich daher nicht allein in der Anpassung deren Rechtssysteme zeigen.

Doch genau an der Schnittstelle von Recht und Gesellschaft treten die eigentlichen Probleme der Wirksamkeit auf. „As an external factor, the impact of the European Union's position on equal opportunities has led Romania to bring about changes in its legal and institutional framework. However, while undoubtedly beneficial, the influence of the European Union is also limited to a specific range of issues, namely those prioritized in EU legislation and policy-making (primarily employment and social policy)" (Christina 2005, 1).

Auch die europäische Rechtssetzung ist aufgrund ihrer Konstruktion als europäischer Aushandlungs- und nationaler Implementationsprozess an die Binnenfaktoren von Gesellschaft und Politik gebunden. Daraus folgt, dass eine Berücksichtigung von Gleichbehandlungs- und Gleichstellungsfragen, sowohl die öffentliche, wie es vornehmlich durch die EU abgedeckt wird, als auch die private Sphäre berührt. Dabei soll die Anpassung an europäisches Recht nicht alleiniges Ziel der EU und des Bewerberstaates sein.

Diese Anpassung kann nicht der Endpunkt für die Entwicklung gleicher Rahmenbedingungen und Chancen für Frauen und Männer sein. Der Einfluss der Europäische Union beschränkt sich im Kapitel 13 des Beitrittsprogramms auf: 1) rechtliche Anpassungen des nationalen Rechts, vor allem durch die Implementation der Richtlinien, 2) die Schaffung institutionelle Rahmenbedingungen, um die Implementation der Richtlinien und ihre Durchführung zu gewährleisten, sowie 3) den Kampf gegen die Ungleichbehandlung in allen Sphären der Gesellschaft.

8.2 Rechtlicher Bestand bei der Eröffnung der Verhandlungen

Die Beitrittsverhandlungen erstreckten sich über 35 vorher definierte Kapitel, die die wesentlichen Politikbereiche der Gemeinschaft repräsentierten und die Kopenhagener Kriterien mit einfließen ließen.

Für die Untersuchung zu den Anpassungen im Politikfeld der Gleichbehandlung und Gleichstellungspolitik muss im Kapitel 13 „Sozialpolitik und Beschäftigung" der Verhandlungskapitel nachgeschlagen werden.[116]

Das Aufnahme der Verhandlungen und damit die Eröffnung des Kapitels über Sozialpolitik erfolgte für Rumänien und Bulgarien im Jahr 2001 (Commission of the European Communities 2001a, Commission of the European Communities 2001b). Der tatsächliche Stand der Gesetzgebungsprozesse für die einzelnen Politikfelder und damit für die verschiedenen Richtlinien fand sich nicht in den jährlichen Fortschrittsberichten, daher zieht diese Arbeit die Verhandlungspapiere für die Bestimmung des tatsächlichen Misfit heran.[117]

Die Anpassungsprozesse an die rechtlichen Vorgaben begannen vor den Verhandlungen zum Beitritt und können für die Kandidatenstaaten seit 1998 abgelesen werden. Die Europäische Kommission betrieb eine Bestandsaufnahme der Anpassungsprozesse in den jährlichen Fortschrittsberichten. Allerdings sind diese Berichte sehr allgemein gehalten und orientierten sich nicht detailliert an einschlägigen Richtlinien und Dokumenten der Europäischen Gemeinschaft. Sie zählten lediglich grobe allgemeine Versäumnisse auf und würdigten kleine und

[116] Neben Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitik betrachtet dieses Kapitel die Entwicklungen in den Arbeitsgesetzen, die Umsetzung des Sozialen Dialoges, Allgemeine Diskriminierungspolitiken, Beschäftigung, den ESF, Personen mit ungleichen Startbedingungen und eingeschränkten Fähigkeiten, Öffentlichen Gesundheitsschutz und Arbeitsschutz.
[117] KOM (2003)676

große Schritte der Annäherung an den Rechtsbestand der Europäischen Union und die damit verbundenen Rechtsprinzipien und Gesetze. Im Folgenden wurden die Berichte für die Jahre 1998 bis 2001 für Rumänien und Bulgarien zusammengefasst und wichtige Entwicklungen hervorgehoben

8.2.1 Rumänien – Stand 1998

In Artikel 15 und 16 der rumänischen Verfassung von 1991 wird allen BürgerInnen Gleichheit und Freiheit zugesprochen. Die Bürger- und Freiheitsrechte sollen im Lichte der Erklärung zu den universellen Menschenrechten verstanden werden und im Fall einer Unvereinbarkeit nationaler und internationaler Menschenrechtsfragen sollen die internationalen Grundsätze Anwendung finden (Artikel 20). Auf Basis dieser Artikel ist es also nicht überraschend, dass die Europäische Kommission in ihrem Bericht zur Agenda 2000 zu dem Ergebnis kommt, dass die rumänischen Regelungen die Gesetzgebung der Gemeinschaft in Bezug auf geschlechtliche Anti-Diskriminierungsfragen abdecken. Allerdings muss hier die Einschränkung gemacht werden, dass sich die Bewertung ausschließlich auf die Gleichbehandlungspolitik bezieht, nicht auf Gleichstellungsansätze, denn dafür lassen sich bis zum Jahr 2000 keine entsprechenden Programme finden. Ein erster Entwurf für ein Gleichstellungsgesetz wurde dem Parlament schon 1998 vorgelegt, allerdings konnte man sich bis heute auf kein Gesetz verständigen.

Im Vorfeld der erst Mitte der 90er Jahre auftretenden Anpassungsnotwendigkeiten zum *Acquis* hat Rumänien schon 1982 die Konvention über die Eliminierung jeglicher Form von Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen ratifiziert. Einschränkend muss jedoch festgehalten werden, dass das Zusatzprotokoll, welches dem zuständigen Ausschuss der Vereinten Nationen ein Appellationsrecht für nationale Opfer, Individuen oder Gruppen, von Diskriminierung zugesteht, nicht ratifiziert wurde (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998a, Magyari-Vincze 2003). Außerdem finden sich in den beginnenden 90er Jahren keine spezifischen Regelungen, die einen Anspruch auf Gleichstellung und Gleichbehandlung für Frauen und Männer garantieren.

Die Gleichbehandlungs- und Gleichstellungspolitik in Rumänien vor 1989 war zum einen der Parteilinie untergeordnet und zum anderen inhaltlich auf verschiedene institutionelle Träger verteilt. Dies erklärt sich vor allem durch das

ideologische Grundgerüst: Frauenpolitik war ein Teil von Gesellschaftspolitik, und bestimmten „höheren" Zielsetzungen untergeordnet.

Rechtliche Grundlage für die Regelungen waren auf der einen Seite Verfassungsbestimmungen (Verfassung von 1965) und auf der anderen Seite das Arbeitsgesetz aus dem Jahr 1972 (Gesetz 10/1972 Arbeitsgesetz 25.11.1972, veröffentlicht 140/1.12.1972). Regelungen zur Gleichbehandlung sowie zur Gleichstellung finden sich in diesen Rechtsdokumenten ebenso wie Regelungen zur Arbeitszeit. Die Bedeutung dieser Rechtsgrundsätze in der Wirklichkeit ist wiederum anders zu bewerten. Fehlend im Sinne der Vorgaben des *Acquis Communautaire* sind Regelungen auf betriebliche Absicherung, für Selbstständige, aber auch für die Beweislastumkehr bei Fällen von Diskriminierung. Durch die Verknüpfung von Sozialpolitik und Gleichstellungspolitik fand sich die Verantwortung für diesen Politikbereich im Sozial- und Arbeitsministerium. Es war die zentrale Kontrollinstanz für alle Regelungen die Gleichstellung betreffend.

Das Gleichbehandlungsrecht der Zeit vor 1989 weist einen großen Mangel an Konsistenz, Präzision und Genauigkeit auf. So finden sich keine genauen Definitionen von Diskriminierung, indirekter Diskriminierung oder Belästigung. Die festgeschriebene Gleichheit aller BürgerInnen eröffnet Frauen und Männern die gleichen Möglichkeiten und Freiheiten auf dem Arbeitsmarkt. Während Frauen alle Stellen in allen Beschäftigungssektoren offen standen, wurden gleichzeitig Maßnahmen getroffen, um auch Kindererziehung und Kinderbetreuung neben dem Berufsleben von Frauen abzusichern (Art. 14). Das Prinzip der gleichen Entlohnung bestand auch bereits als deklaratorische Formel im alten Rechtssystem und war somit, wie bereits gezeigt, in das Verfassungs- und Arbeitsrecht integriert. Allerdings gab es keine spezifischen Regelungen für Frauen, sondern nur eine grundsätzliche für alle Rumänen, die alle soziodemographischen Begründungen und Bereiche einschloss.

„The Constitution of 1965 and the Labour Code of 1972 stated the principle of equal pay for equal work, irrespective of the worker's sex, nationality, race, and of any other criteria" (Semenescu u.a. 2002, 8). Über diese rechtlichen Beschreibungen hinaus gab es keine weiteren rechtlichen Regelungen bezüglich der gleichen Entlohnung der Geschlechter, wenngleich die Bedingungen im Beschäftigungssektor sich nach der nationalen Bedeutung der einzelnen Branchen

gestalteten, da sie die Überlegenheit des rumänischen Staatswesens zu präsentieren.

Der erste Bericht (1998) über die Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitiken in Rumänien sieht keine Rechtsvorschriften zur Förderung der Chancengleichheit, abgesehen von einem Gesetz über Erziehungsurlaub, das aber nicht in vollem Umfang den einschlägigen EU-Richtlinien entspricht. Rumänien bemüht sich laut dem Bericht jedoch intensiv um die Schaffung von Strukturen zur Überwachung der Chancengleichheit (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998b, 44). Obwohl bei der Anpassung der Rechtsvorschriften in einigen Bereichen Fortschritte zu verzeichnen sind, verläuft die Reform insgesamt schleppend (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998b, 45). Die grundlegenden Rechtsvorschriften zur Förderung der Chancengleichheit wurden im Jahr 1999 eingeführt. Dennoch müssen die spezifischen Bestimmungen der europäischen Richtlinien noch in rumänisches Recht umgesetzt werden, auch wenn verschiedene Maßnahmen zum Ausbau der Verwaltungsstrukturen ergriffen wurden. Dies betrifft vor allem die Bereiche des gleichen Zugangs zur Beschäftigung, Beweislast sowie Gesundheit und Sicherheit von Schwangeren am Arbeitsplatz.[118] Seit Januar 1999 verfügt Rumänien über die institutionellen Strukturen, um am Gemeinschaftsprogramm für Chancengleichheit teilzunehmen. Dennoch kommt die Europäische Kommission für die Überwachung und Durchsetzung der Chancengleichheit in der Praxis zu dem Urteil, dass diese nicht leicht zu bewältigen sind, da entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen fehlen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998b, 54). Was die Gleichbehandlung betrifft, wurde im Jahr 2000 eine konsultative interministerielle Kommission zur Gewährleistung der Gleichbehandlung von Frau und Mann eingerichtet, welche das „Mainstreaming"-Konzept fördern soll. Doch stellt die Kommission ein Stocken des Gesetzgebungsprozesses in den Bereichen gleiches Arbeitsentgelt[119], gleicher Zugang zur Beschäftigung, Beweislast bei Diskriminierung und

[118] **Richtlinie 76/207/EWG** des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

[119] **Richtlinie 75/117/EWG** des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen.

Mutterschutz[120] fest. Hinsichtlich der Übernahme des Gemeinschaftsrechts stellt die Annahme des Gesetzes über Elternurlaub die einzige Weiterentwicklung im Jahr 2000 dar (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000b, 66). Was die Frage der Diskriminierung betrifft, so wurden im August 2000 mit einer Regierungsanordnung sämtliche Formen der Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Religion, des Geschlechts oder der sexuellen Ausrichtung verboten (GD No. 1273/2000). Im Mai 1999 ratifizierte die rumänische Regierung die einschlägigen Artikel der revidierten europäischen Sozialcharta.

Noch im Bericht des Jahres 2001 kommt die Kommission zur Einschätzung, dass die schleppende Übernahme und Umsetzung des Besitzstands, was die Gleichbehandlung von Frauen und Männern betrifft, Besorgnis erregend ist. Im Dezember 2000 war ein Nationaler Aktionsplan für Chancengleichheit angenommen worden. Darin werden Schwerpunktbereiche nach dem Vorbild der europäischen Gleichstellungsstrategie festgelegt: Rechtsrahmen, soziale Rechte, Wirtschaft, Entscheidungsfindung und Schaffung öffentlichen Bewusstseins. Zwar wird der nationale Aktionsplan begrüßt, doch sind diesem Aktionsplan mit Stand 2001 keine konkreten Maßnahmen gefolgt. Außerdem müssten ausreichend Finanzmittel für die Umsetzung des nationalen Aktionsplans bereitgestellt werden, damit er Wirkung zeigen kann. Abgesehen von dem Aktionsplan gibt es nur wenige Fortschritte bei der Verbesserung der Stellung Frauen auf dem Arbeitsmarkt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b, 74ff).[121]

8.2.2 Bulgarien – Stand 1998

Nachdem sich Bulgarien im Dezember 1995 für den Beitritt zur Europäischen Union beworben hat, befand sich das Land seit 1999 im tatsächlichen Beitrittsprozess. Gleichheit von Frauen und Männern vor dem Gesetz und politische Rechte finden sich bereits in der ersten bulgarischen Verfassung vom

[120] **Richtlinie 76/207/EWG** des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

[121] Rumänien und die Kommission haben eine beschäftigungspolitische Bewertung in die Wege geleitet, um die Fortschritte bei der Anpassung des rumänischen Beschäftigungssystems zu analysieren, damit Rumänien die europäische Beschäftigungsstrategie im Einklang mit den beschäftigungspolitischen Bestimmungen des EG-Vertrages umsetzen kann (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b) Hinsichtlich der Beschäftigung wird die notwendige wirtschaftliche Umstrukturierung den Arbeitsmarkt vor neue Herausforderungen stellen. Daher sollten die Erstellung eines gemeinsamen Bewertungspapiers und die Annahme einer nationalen Beschäftigungsstrategie zu Prioritäten erhoben werden. Rumänien sollte seine aktive Arbeitsmarktpolitik entwickeln.

16. April 1879. Das Frauenwahlrecht gehört zu den großen Errungenschaften des ausgehenden 19. Jahrhunderts und die „Verfassung von Tirnovo“ schließt Frauen nicht vom aktiven und passiven Wahlrecht aus, auch wenn dieses Recht in der politischen Praxis lange Zeit unbedeutend war. Im Wahlgesetz von 1937 wird daher der Grundsatz noch einmal festgehalten und allen Bürgern, ob Mann oder Frau, verheiratet, geschieden oder verwitwet, das Wahlrecht zugestanden. Die Verfassung von 1991 ist vom Prinzip der Gleichheit inspiriert, denn alle BürgerInnen sind *frei geboren und haben gleiche Rechte*. Sie sind gleich vor dem Gesetz und es gibt keine Privilegien aufgrund von Rasse, Ethnizität, Geschlecht, Abstammung, Religion, Bekenntnis, Bildung, politischer Einstellung, individuellem, sozialem oder finanziellem Status. In der bulgarischen Verfassung ist der Grundsatz der Gleichbehandlung in einer Nichtdiskriminierungsklausel zwar verankert, aber in der Praxis wurde dieser Grundsatz kaum angewandt (Liebhart 2005).

Ein Gesetz über die Chancengleichheit von Frauen und Männern wurde bisher nicht angenommen, und es gibt keine unabhängige Kommission oder Ombudspersonen, die die politische Entwicklung in den Bereichen Gleichberechtigung und Kampf gegen Rassismus überwachen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c, 66). Im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern wurden nur sehr wenige Fortschritte gemacht. Die im März 2001 verabschiedeten Änderungen des Arbeitsgesetzes führen zwar das Konzept der indirekten Diskriminierung ein, jedoch nicht für die Gruppe der Selbstständigen. Ferner wird der Grundsatz gleiches Entgelt für gleiche Arbeit eingeführt, und die Arbeitsplätze von Frauen in Mutterschutz sollen geschützt werden. Was die Beschäftigungspolitik angeht, so haben Bulgarien und die Europäische Kommission den Prozess der gemeinsamen Überprüfung der Beschäftigungspolitik begonnen. Bulgarien hat einen nationalen Beschäftigungsplan ausgearbeitet, in dem den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU weitgehend Rechnung getragen wird.[122]

[122] Mehr Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen und Beschäftigungsprogramme, insbesondere für sozial benachteiligte Gruppen, sind ebenso notwendig wie die Entwicklung eines funktionierenden Systems zur Beobachtung und Bewertung der Wirkung der Beschäftigungsmaßnahmen, da die Arbeitslosigkeit nach wie vor eines der Hauptprobleme Bulgariens ist (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c).

Um die Angleichung an den Antidiskriminierungsbesitzstand zu gewährleisten, sind weitere Maßnahmen erforderlich, denn die Bekämpfung der Ausgrenzung gehört gemäß Artikel 136 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu den Zielen gemeinschaftlicher Sozialpolitik (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a, 69). Dringend erforderlich ist die Aufnahme einer Definition des Begriffs Diskriminierung in das bulgarische Recht. Die Tatsache, dass es derzeit noch keine solche Definition gibt, beeinträchtigt die Durchführung der einschlägigen bulgarischen Rechtsvorschriften erheblich (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a, 67).

Im Bereich des Sozialschutzes sind, so der Bericht, noch nachhaltige Bemühungen um die Durchführung der Reformen nötig. Gewisse Fortschritte wurden zwar erzielt, aber es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Rolle von NGOs bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen für sozial Ausgegrenzte und insbesondere ethnische Minderheiten und Behinderte zu stärken.

Insgesamt kam Bulgarien in diesem Zeitraum nur wenig voran. Das Land muss, so der Bericht, noch bedeutende Anstrengungen unternehmen, um die Angleichung an den Besitzstand zu erreichen. Ein großer Teil des Besitzstands im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern muss zu dem Zeitpunkt noch übernommen werden.

Das Prinzip von Gleichheit und das Verbot von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts findet sich in Artikel 6 Absatz 1 der bulgarischen Verfassung und in allen Gesetzen und Regulierungen, die den Beschäftigungssektor betreffen. Diese abstrakten Rechtsregeln werden aber der Komplexität der Gesellschaft nicht mehr gerecht, die nach spezifischen Regelungen verlangt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a, 5). Durch die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta übernimmt Bulgarien auch die Regelungen aus deren Artikel 20 „Right to equal opportunities and equal treatment in matters of employment and occupation without discrimination on grounds of sex“, Artikel 26 „right to honour dignity at the working place” und Artikel 27 „right of workers with family obligations to have equal opportunities and to be subjected to equal treatment” (Commission of the European Communities 2001a, 6).

8.2.3 Zusammenfassung für beide Staaten

Für beide Staaten muss für die erste Phase, also bis zu dem Start der Beitrittsverhandlungen im Jahr 2001, der beobachteten und begleiteten Anpassung im Bereich der Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitik festgehalten werden, dass bis zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen nur wenige Anpassungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Abschließend kann für den Zeitraum 1998 bis 2001 festgehalten werden, dass Rumänien in einigen Bereichen zwar vorangekommen ist, doch sind zu dem Zeitpunkt zur Übernahme des sozialpolitischen Besitzstands noch erhebliche Anstrengungen notwendig. Was die Gleichbehandlung von Frauen und Männern betrifft, so besteht laut Bericht noch erheblicher Handlungsbedarf in Bezug auf Rechtsangleichung an den Besitzstand und die Rechtsanwendung (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b). Rumänien verfügt über Bestimmungen zur Verhinderung und Sanktionierung aller Formen der Diskriminierung. Darin sind die Grundprinzipien des Besitzstandes – Lohngleichheit, gleicher Zugang zum Arbeitsmarkt und gleiche Ausbildungs-, Beförderungs- und Arbeitsbedingungen – verankert. Diese Rechtsvorschriften werden jedoch nicht angewandt, da Durchführungsvorschriften fehlen. Rumänien sollte sich um die Übernahme der auf Artikel 13 des EG-Vertrages basierenden Gemeinschaftsvorschrift über die Bekämpfung von Diskriminierung bemühen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b, 80). Vor allem für Bulgarien bleibt festzuhalten, dass weder inhaltlich-legale noch institutionelle Entwicklungen und Vorhaben erkennbar sind. Rumänien scheint dagegen in den Jahren 2000 und 2001 die Bemühungen zur Angleichung und Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands intensiviert zu haben und erzielt erste Erfolge.

8.3 Feststellungen in den Verhandlungspapieren

Als Grundlage für die Verhandlungen zu den Anpassungen im Bereich der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frauen und Männern, wird von beiden Staaten der Ist-Zustand aus dem Jahr 2001 aufgenommen. Dabei finden sich zwischen den beiden Staaten sehr große Unterschiede, wie es in Tabelle 1 im Anschluss an die detaillierte Beschreibung zusammenfassend dargestellt wird. Während sich für Rumänien konkrete Maßnahmen aufzeigen lassen, welche durch

die Europäische Kommission auch evaluiert wurden, finden sich in Bulgarien vor allem Absichtserklärungen und Gesetzesvorhaben die Zukunft betreffend.

8.3.1 Rumänien

Der Bericht über die Situation des Politikfelds Gleichbehandlung von Frauen und Männern startet für Rumänien mit der Feststellung, dass sich in der nationalen Gesetzgebung keine Regelungen finden lassen, welche die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ansprechen. Dennoch gelangt das Papier zur Auffassung, dass die rumänische Gesetzgebung die wesentlichen Bausteine der Europäischen Gesetzgebung hinsichtlich der Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitiken erfüllt, denn die meisten Bestimmungen sind in individuellen Rechten aufgenommen. Weitere Hinweise auf die Übereinstimmung der rumänischen rechtlichen Grundsätze mit den europäischen sind die auf Gleichbehandlung der Geschlechter ausgerichteten Zielsetzungen der Sozialpartner, aber auch der Nationale Aktionsplan für Chancengleichheit für Frauen und Männer, der im Jahr 2000 (GD 1273/2000) verabschiedet wurde. Diesem NAP fehlt allerdings die finanzielle Unterfütterung, um tatsächliche Wirksamkeit zu erreichen.

8.3.1.1 Prinzip der gleichen Entlohnung für Arbeit von gleichem Wert[123]

Die Vorgaben der Richtlinie, die das Prinzip der gleichen Bezahlung von Frauen und Männern für gleiche oder gleichwertige Arbeit fordert, sind zu einem großen Teil in das nationale Recht übertragen. Das rumänische Recht hält dafür eine klare Regelung vor, welche sich sowohl in der Verfassung als auch im Arbeitsgesetz (Nummer 14/1991) über die Löhne und Gehälter öffentlich Bediensteter (154/1998) findet. Die Gesetzesvorlage eines Antidiskriminierungsgesetzes (GO 137/2000), das jede Form von Diskriminierung individuell klagbar macht, umfasst ebenfalls den Grundsatz gleicher Entlohnung. Wichtig in diesem Zusammenhang ist wiederum der Nationale Aktionsplan aus dem Jahr 2000, der sich diesem Problem in besonderer Weise widmet.

Außerdem wird festgestellt, dass die rumänische Regierung ein Gesetz zu Gleichstellungsfragen vorbereitet, das konkrete Maßnahmen für die Stärkung der

[123] **Richtlinie 75/117/EWG** des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen.

Rechte von Arbeitnehmerinnen und Informationspflichten durch den Arbeitgeber vorsieht.

8.3.1.2 Gleichbehandlung von Frauen und Männern[124]

Ebenfalls zu großen Teilen sind die Forderungen nach Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu Beschäftigung und Weiterbildung und den Arbeitsbedingungen im rumänischen Recht zu finden. Regelungen hierfür finden sich sowohl in der Verfassung, wie auch dem Arbeitsgesetz und dem Gesetz über sozialen Schutz bei Arbeitslosigkeit (Nummer 1/1991). Um die Anforderungen der Richtlinie zu erreichen, wurden verschiedene Zielsetzungen auch im Nationalen Aktionsplan über die Chancengleichheit von 2000 aufgenommen.

Im Bereich von Beschäftigung und sozialer Absicherung sind noch weitere Bestimmungen gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes geplant.[125]

8.3.1.3 Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Selbständigen, schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz[126]

Die Anforderungen der Richtlinie sind durch das Gesetz 54/1990 vollständig im rumänischen Recht enthalten. Außerdem wurden die Vorgaben auch in Regelungen für Renten und Sozialversicherungsschutz aufgenommen (19/2000). Durch dieses Gesetz wurden die Ansprüche auf Renten und soziale Absicherung auf selbständige Frauen, Frauen in der Landwirtschaft und schwangere Frauen ausgeweitet.

Größtenteils finden sich auch die Regelungen der Richtlinie 92/85/EWG in der nationalen Gesetzgebung wieder. Nationale Arbeitsgesetze und verschiedene andere Verordnungen stellen die Schutzbedürftigkeit schwangerer Arbeitnehmerinnen heraus. Weitergehende Regelungen über Ausfallzeiten und

---

[124] **Richtlinie 76/207/EWG** des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

[125] Teil dieser umfangreichen Gesetzesinitiativen ist das Gesetz über die Chancengleichheit von Frauen und Männern, das zum Zeitpunkt 2000 als Gesetzentwurf zwischen den Ministerien behandelt wurde. Dieses Gesetz stellt den letzten Baustein zur vollständigen Übernahme von Regeln die Gleichstellung und Gleichbehandlung betreffend in Rumänien dar.

[126] **Richtlinie 86/613/EWG** des Rates vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, die eine selbständige Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - ausüben, sowie über den Mutterschutz.
Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz.

verpflichtende Arbeitsniederlegung zwei Wochen vor und nach der Geburt sind für die Revision des Arbeitsgesetzes im Jahr 2002 eingeplant, so das Papier von 2000.

8.3.1.4 Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit[127]

Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit, wie er durch die Richtlinie 79/7/EWG gefordert wird, wird in Rumänien durch den Nationalen Aktionsplan für Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern aus dem Jahr 2000 und das Gesetz zu staatlichen Renten sowie andere soziale Rechte (Gesetzesnummer 19/2000) vollständig umgesetzt. Letztere erweitern die Regelungen hinsichtlich der Anspruchsrechte auf soziale Leistungen von Frauen und die Einführung einer Mindestabsicherung für Frauen und Männer. Außerdem finden sich neue Regelungen für Hinterbliebene und die Anrechung von zwei Jahren für Erziehungszeiten sowie Ausfallzeiten aufgrund familiärer Pflichten (Commission of the European Communities 2001b, 7).

Mit dem schon mehrmals erwähnten Gesetz 19/2000 über staatliche Renten und Soziale Sicherheit, das seit 1. April 2000 in Kraft ist, wurde das Rentenalter für Frauen auf 60 und für Männer auf 65 Jahre festgelegt. Dennoch strebt Rumänien in einer Übergangszeit von 13 Jahren die Angleichung des Rentenantrittsalters bei Frauen und Männern ebenso an, wie eine Art Mindestrente für Frauen und Männer.

8.3.1.5 Rahmenvereinbarung über Elternurlaub[128]

Die Rahmenvereinbarung der Sozialpartner über Elternurlaub (96/34/EG) findet sich im rumänischen Recht teilweise im Gesetz 210/1999 über Elternurlaub wieder. Das Gesetz über staatliche Renten und soziale Absicherung regelt die finanzielle Unterstützung für bezahlten Urlaub bis zum zweiten Lebensjahr des Kindes. Dennoch sind wesentliche Bestandteile, wie die Individualität und die Nicht-Übertragbarkeit von Rechten für eine Betreuungszeit von drei Monaten bis zum achten Lebensjahr des Kindes, noch nicht in den Gesetzen zu finden. Dies

[127] **Richtlinie 79/7/EWG** des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit.
Richtlinie 86/378/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit.

[128] **Richtlinie 96/34/EG** des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub.

soll im Jahr 2002 mit dem Gesetz zu Familie und Kinderschutz aufgenommen werden, was dann einer vollständigen Übernahme der Regelungen in diesem Feld gleichkommen würde.

8.3.2 Bulgarien

Das Prinzip von Gleichheit und das Verbot von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts findet sich in Artikel 6 Absatz 1 der bulgarischen Verfassung und in allen Gesetzen und Regulierungen, die den Beschäftigungssektor betreffen. Diese abstrakten Rechtsregeln werden aber der Komplexität der Gesellschaft nicht mehr gerecht, die nach spezifischen Regelungen verlangt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a, 5).

8.3.2.1 Prinzip der gleichen Entlohnung für Arbeit von gleichem Wert[129]

Durch die Anpassung des Arbeitsgesetzes (Labour Code) im Jahr 2001 wurden Regelungen für den Grundsatz der gleichen Entlohnung der Geschlechter für gleichwertige Arbeit eingeführt. Sie gelten für arbeitsrelevante Bezahlungen und stellen die gesetzliche Grundlage für entsprechende Aufklärungsprogramme dar (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a, 66 - 67).

Es gibt keine dieser Regelung widersprechenden Gesetze, so dass die Vorgaben der Richtlinie 75/117/EEC erfüllt sind (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a, 66). Eine derartige Regelung bestand auch schon vor 1989, wurde 1992 jedoch beseitigt, da ihre Anwendung als überkommenes staatssozialistisches Element der Umsetzung von Wettbewerb und Marktbedingungen zu widersprechen schien. Dadurch waren viele Frauen in der Hochzeit der wirtschaftlichen Transformation wesentlich stärker von den Marktentwicklungen betroffen als Männer. Der neu in das Beschäftigungsgesetz eingeführte Artikel 243 garantiert die gleiche Bezahlung von Frauen und Männern für gleichwertige Arbeit. Sektion 8(3) weitet die Regelungen gegen passive und aktive Diskriminierung aufgrund des Geschlechts aus[130].

---

[129] **Richtlinie 75/117/EWG** des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen.

[130] Außerdem hat Bulgarien die ILO Konvention 100 über die Gleiche Bezahlung ebenso ratifiziert wie die Europäische Sozialcharta und damit deren Artikel 4(3).

Die gesetzlichen Regelungen im Bereich der Antidiskriminierung gelten sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Beschäftigungssektor[131]. Die staatlichen Überwachungsbehörden zeigen sich nicht besonders aktiv, um die gesetzlichen Regelungen in einzelnen Wirtschaftsbereichen zu überwachen, und konzentrieren sich stattdessen auf die Abgabenpflicht (Sozialversicherungen) des Unternehmens.

8.3.2.2 Gleichbehandlung von Frauen und Männern[132]

Bulgariens Antidiskriminierungsregelungen beziehen sich auf den Gleichbehandlungsgrundsatz der Verfassung (Artikel 6), die Regelungen des Arbeitsgesetzes (Sektion 8(3)), Artikel 2 des Beschäftigungsrechts und Artikel 7(4) der Regelungen des Beamtengesetzes. Mit der oben beschriebenen Anpassung des Arbeitsgesetzes wurden auch schwache Antidiskriminierungsregeln eingeführt. Die Kommission kommt 1999 bis hin zum Jahr 2002 in ihren Berichten zur Einschätzung, dass der Besitzstand auf dem Gebiet der Gleichbehandlung noch nicht umgesetzt ist. Zudem gibt es noch immer Beschränkungen für Nachtarbeit und Überstunden, die sich auf das Geschlecht stützen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a).

8.3.2.3 Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz[133]

Die besondere Schutzbedürftigkeit von schwangeren Frauen und Müttern ist durch verschiedene Regelungen der Arbeitsgesetze Bulgariens abgedeckt. Sie gewähren gesundheitlichen Schutz für Frauen und Kinder, aber beziehen auch Regelungen, wie bezahlten Mutterschaftsurlaub und Anreize zur Geburt von Kindern, mit ein.

---

[131] Frauen könnten in Fällen der wahrgenommen Diskriminierung kostenbefreit gegen ihren Arbeitgeber vorgehen. Dies sieht eine Regelung des Arbeitsgesetz vor (Kapitel 18 Artikel 359).

[132] **Richtlinie 76/207/EWG** des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

[133] **Richtlinie 86/613/EWG** des Rates vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, die eine selbständige Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - ausüben, sowie über den Mutterschutz.
Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz.

Die bulgarische Gesetzgebung entspricht dem Artikel 5 der Richtlinie 92/85/EEC aber auch dem CEDAW der Vereinten Nationen. Im Bereich der Mutterschaftsfreistellung korrespondiert bulgarisches Recht mit internationalen Vorgaben, wobei Bulgarien auch die ILO-Bestimmungen 3 und 183 zum Schutz von Müttern ratifiziert hat (2000).

8.3.2.4 Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit[134]

Der *Code of Obligatory social Insurance (COSI)* (2001) ist das Ergebnis einer grundlegenden Reform des bulgarischen Rentensystems. Im Einklang mit dem Pensionsgesetz wurde das gesetzliche Rentenalter für Männer und Frauen nach Beschäftigungsart bestimmt. COSI führt in seiner zweiten Säule auch ein neues Sozialversicherungssystem ein. Es ist mit den bestehenden Regelungen in anderen europäischen Staaten nicht vollständig kompatibel. Es gibt keine Absicherung von Risiken und es werden keine garantierten Unterstützungen nach der Richtlinie 86/378/EEC gewährt. Auch wenn die Kommission im letzten Bericht von 2003 zur grundlegenden Überzeugung gelangt ist, dass wesentliche Teile des Besitzstandes übernommen wurden, verweist sie in ihren Stellungnahmen darauf, dass es kein einheitliches Konzept für alle relevanten Politikbereiche gibt, was vor allem auf fehlende Ableitungen und Anwendungen der verabschiedeten Gesetze zurückgeführt wird (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a, 85).

8.3.2.5 Rahmenvereinbarung über Elternurlaub[135]

Das Arbeitsgesetz und das Beamtengesetz differenzieren nicht nach Mutterschaftsurlaub und Erziehungsurlaub. Im Rahmen des nationalen Plans zur Umsetzung des *Acquis Communautaire* wurde die Richtlinie 96/34/EC im Rahmen des Antidiskriminierungsgesetzes (2003) umgesetzt. Das Arbeitsgesetz von 1986 weist einige besondere Regelungen in Bezug auf Väter auf, die ihren Aufgaben in der Kinderbetreuung nachkommen. Es ermöglicht Vätern anschließend an die gesetzlich garantierte Betreuungszeit durch Mütter eine zusätzliche Freistellung zur Kinderbetreuung. Allerdings ist diese Betreuung von

---

[134] **Richtlinie 79/7/EWG** des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit.
Richtlinie 86/378/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit.

[135] **Richtlinie 96/34/EG** des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub.

der Zustimmung der Mutter abhängig. Die finanzielle Absicherung obliegt dem Sozialministerium und ist nicht an den Beschäftigungsstatus gebunden.

8.3.3 Zusammenfassung für beide Staaten

Um die Ausgangsbedingungen für die Anpassungsprozesse im Rahmen der Beitrittsbemühungen von Rumänien und Bulgarien zu veranschaulichen, zeigt Tabelle 1 den Stand aus dem Jahr 2001 bei Beginn der Verhandlungen. Es ist klar ersichtlich, dass im Bereich Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitik zwischen den beiden Staaten ein großer Unterschied im Fortschritt bzw. im Stand der rechtlichen Anpassungen an die Vorgaben der Europäischen Union besteht. Während Rumänien nahezu alle rechtlichen Regelungen zumindest in Ansätzen in nationales Recht überführt hat, ist Bulgarien noch in der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen, welche die Richtlinien dieses Politikfeldes abdecken sollen. Die Ausgangsbedingungen sind also unterschiedlich.

Zusammenfassend kann für beide Staaten festgehalten werden, dass die Startbedingungen für die Verhandlungen und die beobachtete Anpassung sehr unterschiedlich sind. Die rumänische Gesetzgebung hat mit den angeführten Regelungen die Bedingungen des *Acquis Communautaire* in diesem Politikfeld bereits 2001 fast vollständig erfüllt, so die Berichte der Europäischen Kommission. Diese grobe Bestandsaufnahme für Bulgarien erscheint zunächst wenig zweckreich, um den tatsächlichen Stand des Angleichungsprozesses nach den Vorgaben des *Acquis Communautaire* zu beschreiben. Dieser Umstand ist der Tatsache geschuldet, dass die meisten der im Verhandlungspapier aufgeführten Maßnahmen durch ein Gesetz zur *Chancengleichheit für Männer und Frauen* europäisches Recht in nationales Recht überführen sollte, dieses Gesetz jedoch im Februar 2002 durch das Parlament abgelehnt wurde. Dadurch sind für die Aufnahme der Ausgangslage Richtlinien den nationalen Gesetzen kaum zuordenbar, was in der folgenden Beschreibung berücksichtigt werden muss. Das Gesetz zur Chancengleichheit stellte einen komplexen Regelungsentwurf dar, der sowohl Politikinhalte als auch Institutionen etablieren sollte, die den Vorgaben der Europäischen Rechtslage und Forderungen durch den *Acquis Communautaire* entsprechen. Neben verschiedenen Mainstreaming-Mechanismen enthielt der Gesetzesentwurf einen Nationalen Aktionsplan zum Abbau von Geschlechterstereotypen und den Aufbau institutioneller Strukturen, wie

interministerieller Arbeitsgruppen, ein Nationales Aktionskomitee zu Fragen der Geschlechtergleichheit und eine Ombudsperson für Chancengleichheit und Gleichbehandlung. Die Richtlinien 75/117/EWG[136], 76/207/EWG[137], 97/80/EG und 76/207/EG wären durch das Gesetz vollständig transponiert worden. Es wäre damit erstmals eine juristische Definition von Belästigung am Arbeitsplatz als Form der Diskriminierung in bulgarisches Recht aufgenommen worden. Weiterhin sah der Verhandlungsplan vor, die Regelungen der Richtlinien 79/7/EWG, 86/378/EWG[138], 96/97/EG, 86/613/EWG, 92/85/EWG[139], 96/34/EG[140] und 97/75/EG in einer mittleren Zeitspanne (Antidiskriminierungsgesetz war Ende 2003 geplant) in bulgarisches Recht zu übernehmen.[141]

Tabelle 1 Ausgangsbedingungen für Anpassungsprozesse bis zum Jahr 2002

Richtlinien	Bulgarien	Rumänien
Richtlinie 95/593/EG	Nicht erfüllt	vollständig erfüllt
Richtlinie 79/7/EWG	Nicht erfüllt [2]	vollständig erfüllt
Richtlinie 86/613/EWG	Nicht erfüllt [2]	vollständig erfüllt
Richtlinie 96/34/EG	Nicht erfüllt [2]	teilweise erfüllt
Richtlinie 75/117/EWG	Nicht erfüllt [1]	größtenteils erfüllt
Richtlinie 76/207/EWG	Nicht erfüllt [1]	größtenteils erfüllt
Richtlinie 92/85/EWG	Nicht erfüllt [2]	teilweise erfüllt
Richtlinie 97/80/EG	Nicht erfüllt [1]	teilweise erfüllt
Richtlinie 96/378/EWG	Nicht erfüllt [2]	teilweise erfüllt
Erklärung: Eigene Zusammenstellung aufgrund der Festsstellungen in den Verhandlungspapieren für beide Staaten, Indexzahl "**1**" war geplant mit dem Gleichstellungsgesetz 2002; "**2**" ist geplant bis Anfang 2003		

Ein Gesetz über die Chancengleichheit von Frauen und Männern wurde bisher nicht angenommen, und es gibt keine unabhängige Kommission oder Ombudsperson, welche die politische Entwicklung in den Bereichen

[136] **Richtlinie 75/117/EWG** des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen

[137] **Richtlinie 76/207/EWG** des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen

[138] **Richtlinie 79/7/EWG** des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit

Richtlinie 86/378/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit

[139] **Richtlinie 86/613/EWG** des Rates vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, die eine selbständige Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - ausüben, sowie über den Mutterschutz

Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz

[140] **Richtlinie 96/34/EG** des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub

[141] Bevor Bulgarien die Richtlinie 76/207/EWG übernehmen kann, muss die ILO-Konvention Nummer 45 (die Beschäftigung von Frauen in Untergrundminien aller Art betreffend) übernehmen, was rechtlich nicht vor dem Jahr 2006 durchführbar war.

Gleichberechtigung und Kampf gegen Rassismus überwacht (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c, 66). Das Gleichbehandlungsgesetz Bulgariens wurde schon für das Jahr 2000 erarbeitet und sollte dazu genutzt werden, die Gesetzesgrundlage und die Übereinstimmung der bulgarischen Rechtslage mit dem *Acquis* in Bezug auf die gleiche Bezahlung, Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und die Verhinderung der Diskriminierung sicherzustellen. Zwischen Juli 2000 und Februar 2001 hat die NGO „Bulgarian Gender Research Project" ein Gesetz gemeinsam mit anderen NGOs und ExpertInnen und VertreterInnen des Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik erarbeitet. Am 29. März 2001 wurde das Gesetz zwar ins Parlament eingebracht, aber nicht behandelt.[142]

Im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern wurden nur sehr wenige Fortschritte gemacht. Die im März 2001 verabschiedeten Änderungen des Arbeitsgesetzes führen zwar das Konzept der indirekten Diskriminierung ein, jedoch nicht für die Gruppe der Selbstständigen. Ferner wird der Grundsatz gleiches Entgelt für gleiche Arbeit eingeführt und die Arbeitsplätze von Frauen im Mutterschutz sollen geschützt werden. Was die Beschäftigungspolitik angeht, so haben Bulgarien und die Europäische Kommission den Prozess der gemeinsamen Überprüfung der Beschäftigungspolitik begonnen. Bulgarien hat einen nationalen Beschäftigungsplan ausgearbeitet, in dem den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU weitgehend Rechnung getragen wird.[143]

Um die Angleichung an den Antidiskriminierungsbesitzstand zu gewährleisten, sind weitere Maßnahmen erforderlich, denn die Bekämpfung der Ausgrenzung gehört gemäß Artikel 136 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu den Zielen gemeinschaftlicher Sozialpolitik (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a, 69). Als dringend erforderlich wird die

[142] Erst im Januar 2002 wurde das Gesetz erneut ins Parlament eingebracht und im April 2002 dann im Parlament abgelehnt (3 April, 39gstes Parlament). Zwischen dem 1. Januar und 31 Juli 2002 wurde ein zweiter Entwurf eines Anti-Diskriminierungsgesetz durch das Council für den Kampf gegen Rassismus und Xenophobie gemeindsam mit dem Europarat und dem UN Hochkommissariat für Menschenrechte erarbeitet. Dieses Anti-Diskriminierungsgesetz wurde im Kabinett im September 2002 und im Jahr 2003 durch das Parlament verabschiedet. Das Gesetz ist seit 2004 in Kraft.

[143] Mehr Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Beschäftigungsprogramme, insbesondere für sozial benachteiligte Gruppen, sind ebenso notwendig wie die Entwicklung eines funktionierenden Systems zur Beobachtung und Bewertung der Wirkung der Beschäftigngsmaßnahmen, da die Arbeitslosigkeit nach wie vor eines der Hauptprobleme Bulgariens ist (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c)

Aufnahme einer Definition des Begriffs Diskriminierung in das bulgarische Recht herausgestrichen. Die Tatsache, dass es noch keine solche Definition gibt, beeinträchtigt laut dem Bericht die Durchführung der einschlägigen bulgarischen Rechtsvorschriften erheblich (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a, 67).

Im Bereich des Sozialschutzes sind nachhaltige Bemühungen um die Durchführung der Reformen nötig, denn auch wenn einzelne Aspekte, siehe oben, insgesamt vorangekommen sind, sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Rolle von NGOs bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen für sozial Ausgegrenzte und insbesondere ethnische Minderheiten und Behinderte zu stärken.

Insgesamt kam Bulgarien in diesem Zeitraum nur wenig voran. Das Land hat zu dem Zeitpunkt noch bedeutende Anstrengungen vor sich, um die Angleichung an den Besitzstand der EU zu erreichen. Ein großer Teil des Besitzstands im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern muss noch übernommen werden.

8.4 Fortschritte oder Stillstand? Bewertungen bis zum Jahr 2006

8.4.1 Bewertungen des Fortschritts bis 2002/2003 Rumänien

Rumänien hat mit dem Gleichstellungsgesetz von 2002 wichtige Maßnahmen gesetzt, die nicht nur die rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union erfüllen, sondern auch zur Institutionalisierung der Problemlösungen beitragen sollen. Gleichzeitig wurde der Regierungserlass zur Diskriminierung mit einem Gesetz nachgebessert, sodass es nunmehr eine Grundlage für die Antidiskriminierungsgesetzgebung bildet. Wie im Bericht festgehalten wurde, „sind [dies] zwar positive Entwicklungen, doch sind zur vollen Übernahme des Besitzstands Gesetzesänderungen erforderlich“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002b, 97).

Im Jahr 2002 wurde in Rumänien ein Gesetz zur Chancengleichheit von Frauen und Männern, die gleiche Entlohnung von Frauen und Männern betreffend, im Artikel 4c definiert: „paid activity that shows, compared with another activity using the same indicators and units of measures, that similar or equal knowledge and professional skills were used and that similar amounts of intellectual and/or

physical effort were exerted“ (Sloat 2004, 2). Darüber hinaus wurde in Rumänien, wie in anderen Staaten Osteuropas, ein neues Berufsklassifikationsschema eingeführt, das die gleiche Bezahlung festschreibt. In Rumänien sind die Löhne hierarchisch nach der Komplexität der Arbeit strukturiert. Die Bezahlung ist durch Normen festgelegt und ein Kollektivvertrag für privat Beschäftige mit Mindestlohn für jedes einzelne Unternehmen durch die Gewerkschaft ausgehandelt. Rumänien hat das Arbeitsgesetz angepasst, um die Richtlinie umzusetzen. Allerdings ist das Konzept der Selbstständigkeit etwas Neues für die Staaten in Osteuropa. Natürlich gab es auch in der Zeit des Sozialismus einzelne Selbstständige, allerdings waren die rechtlich nicht den normalen Beschäftigen gleichgestellt. Nach der Wende 1989 hat sich diese Form der Beschäftigung schnell ausgebreitet. Insbesondere Frauen sind dabei unbezahlte Familienangestellte, vor allem in der Landwirtschaft.

Die rumänische Gesetzgebung hat nun genauere und detaillierte Aussagen, insbesondere mit Hinblick auf die Verpflichtungen der ArbeitgeberInnen und die Rechte der Beschäftigten in Kooperation mit den Gewerkschaften. Die Rechte für Elternurlaub und finanzielle Zuschüsse wurden ausgeweitet: Die maximale Abwesenheit wurde von 12 auf 24 Monate ausgeweitet, allerdings ist diese nicht finanziert. Anders als in der Zeit vor 1989, wurde die Zeit des Mutterschutzes um 14 Tage auf 126 Tage ausgeweitet. Diese ausgeweiteten Schutzzeiten führen in der wirtschaftlich schweren Situation vieler Familien zu einer Behinderung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt.

Rumänien hat ein neues Arbeitsgesetz eingeführt, um die Grundlagen der Rechtsübernahme zu erfüllen. Durch die neuen Regelungen müssen die ArbeitnehmerInnen in der Woche weniger arbeiten, und das Arbeitsinspektorat hat die Aufgabe, die Einhaltung durch die ArbeitgeberInnen zu überwachen. Zusätzlich ermöglicht ein neues Arbeitsgesetz den Frauen, nachts zu arbeiten, was bislang verboten war.

Diese Schritte stellen für die Periode nach 2002 einen Startpunkt dar. Gleichzeitig hat der 2002 im Gesetz geschaffene Rat für Diskriminierungsbekämpfung seine Arbeit aufgenommen und die ersten Fälle behandelt. Rumänien werden im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission funktionierende Institutionen für die Gleichstellung attestiert, allerdings – so kommt er zu dem Schluss –, muss der nationale Gleichstellungsplan effektiver in die Politikgestaltung eingebunden

werden. „Was die Bekämpfung von Diskriminierung angeht, könnte die Leistungsfähigkeit des Nationalen Rats für die Diskriminierungsbekämpfung verbessert werden. Auch sind noch Anpassungen des rechtlichen Rahmens erforderlich“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002b, 96).

8.4.2 Bewertungen des Fortschritts bis 2002/2003 Bulgarien

In Bulgarien ist seit Beginn der Verhandlungen im Jahr 2000 nicht viel im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern bewirkt worden. Bulgarien ist das einzige Beitrittsland, das für die Gleichstellung der Geschlechter keine Durchführungsgesetze verabschiedet hat. Diese Durchführungsmechanismen sind allerdings für die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes eine *conditio sine qua non* (European Parliament 2004a, 28). Die Mängel in der juristischen Umsetzung und Angleichung an den Besitzstand der Europäischen Gemeinschaft führen nicht nur dazu, dass keine oder kaum wahrnehmbare Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt erzielt wurden, sondern auch, dass sich Ungleichbehandlungen im Leben von Frauen und Männern fortsetzen. Der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit des Europäischen Parlaments (EP) stellt in seiner Stellungnahme fest, dass das Kapitel 13 „Beschäftigung und soziale Angelegenheiten“ seit 2002 vorläufig geschlossen ist, aber „dass die vollständige Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter in Bulgarien aber noch immer aussteht, wie dies aus der Bewertung der Europäischen Kommission dieses Jahr hervorgeht“ (European Parliament 2004a, 28).

Das im Jahr 2002 eingebrachte Gleichstellungsgesetz fand keine Bestätigung im Parlament, was den Anpassungsprozess in Bulgarien weit zurückwirft. So stellt die Europäische Kommission für das Jahr 2002 fest, dass Bulgarien vermehrt und größere Anstrengungen unternehmen muss, um die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse/ethnischen Herkunft, der Religion/Weltanschauung, aufgrund von Behinderungen, des Alters und der sexuellen Orientierung zu bekämpfen, denn „in diesem Bereich wurde der gemeinschaftliche Besitzstand noch nicht in nationales Recht umgesetzt, und es muss auf die ordnungsgemäße Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften zur Diskriminierungsbekämpfung geachtet werden. Bisher gibt es weder ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz noch eine ausdrücklich für die

Diskriminierungsbekämpfung zuständige Stelle, die die Durchsetzung eines solchen Gesetzes übernehmen könnte“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a, 96).

Nach der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen können auch im Jahr 2002 keine Fortschritte bei der Verabschiedung von Rahmengesetzen zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern verzeichnet werden (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a, 92). Der Besitzstand auf dem Gebiet der Chancengleichheit von Frauen und Männern – einschließlich der Richtlinien über gleiches Arbeitsentgelt, die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, zum Schutz von Schwangeren und über die Beweislast – wurde auch im Jahr 2002 größtenteils noch nicht übernommen. Das für bestimmte Gruppen von Frauen geltende Verbot, Nachtarbeit oder Überstunden zu leisten, findet sich weiterhin den Regelungen des Beschäftigungsgesetzes, so die Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a, 94). Bulgarien sollte sich stärker auf die Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Rasse/ethnischer Herkunft, der Religion/Weltanschauung, aufgrund von Behinderung, des Alters und der sexuellen Orientierung konzentrieren. In diesem Bereich wurde der gemeinschaftliche Besitzstand noch nicht in nationales Recht umgesetzt, und es muss auf die ordnungsgemäße Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften zur Diskriminierungsbekämpfung geachtet werden. Bisher gibt es weder ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz, noch eine ausdrücklich für die Diskriminierungsbekämpfung zuständige Stelle, welche die Durchsetzung eines solchen Gesetzes übernehmen könnte (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a, 95 - 96). Auch wurde kein umfassendes Gesetz über die Chancengleichheit verabschiedet und es wurden keine ausreichenden institutionellen Mechanismen etabliert. Die vom bulgarischen Parlament abgelehnte Gesetzesvorlage zur Chancengleichheit von Frauen und Männern hätte eine umfassende Etablierung von Rechten und Institutionen in diesem Politikfeld bewirkt, doch wurde bisher kein neuer Entwurf für diese Fragen vorgelegt. Dahingegen wurden im Bereich der Antidiskriminierung sehr umfassende Regelungen für verschiedene Formen der Diskriminierung gefunden. Auf ministerieller Ebene wurde sowohl ein Ausschuss für Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern, als auch ein Ausschuss für die Verhinderung von Diskriminierung eingerichtet.

Im Jahr 2003 ist Bulgarien mit der Verabschiedung des Gesetzes zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung einen erheblichen Schritt voran gekommen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a, 85). Damit wurden im Jahr 2003 mehrere wichtige Richtlinien in bulgarisches Recht übernommen. Im Februar 2003 wurde im Arbeitsministerium ein beratender Ausschuss für Chancengleichheit eingesetzt, der einen nationalen Aktionsplan zur Gleichstellung der Geschlechter erarbeiten soll. Der Nationale Aktionsplan zur Beschäftigungsförderung enthält auch Abschnitte über die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a, 81).[144]

Bulgarien hat zur Umsetzung unterschiedlicher Richtlinien (75/117/EEC, 76/207/EEC, 79/80/EC) ein neues Gesetz erlassen. Im Jahr 2003 wurde das Gesetz zur Antidiskriminierung verabschiedet, welches am 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist. „Dieses Gesetz deckt alle im Besitzstand genannten Diskriminierungsgründe ab und sieht eine unabhängige Kommission vor, die für die Durchsetzung des Gesetzes zuständig [ist]“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a, 83) und schafft auch entsprechende institutionelle Anknüpfungspunkte. Dieses Gesetz verbietet direkte und indirekte Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse, Farbe, Ethnie, Staatsbürgerschaft und anderen Kriterien wie Religion und Glauben, Behinderungen, Alter, sexuelle Orientierung, Familienstand und Abstammung. Die Hauptzielrichtung dieses Gesetzes ist, einen effizienten Schutz vor Diskriminierung zu gewähren. Gleichbehandlung und die Gleichheit vor dem Gesetz sowie Chancengleichheit sollen in das öffentliche Leben Einzug finden. Dies beinhaltet auch die Garantie für gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit, und bezieht sich auch auf Inhalte anderer Direktiven.

Die im Gesetz angelegte Arbeitsgruppe im Ministerium für Arbeit soll einen nationalen Aktionsplan für Chancengleichheit erarbeiten. „Ein bedeutender Teil des Besitzstands im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern wurde mit dem Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung übernommen, darunter die

[144] Dieser Nationale Aktionsplan orientiert sich an den Gemeinsamen Bewertungen der Beschäftigungspolitischen Prioritäten der Europäische Kommission, welche auf die Überprüfung der Beschäftigungspolitik in Hinblick auf die Europäische Beschäftigungsstrategie abzielt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a).

Richtlinien über schwangere Arbeitnehmerinnen, Elternurlaub, gleiches Arbeitsentgelt, Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sowie Beweislast“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a, 84). Für Bulgarien bleibt allerdings festzuhalten, dass auch andere Rechtsbereiche reformiert werden müssen, vor allem das Arbeitsrecht muss grundlegend im Sinne des *Acquis Communautaire* überarbeitet werden, so die Europäische Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a). Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern wurde durch ein Gesetz über Chancengleichheit und die Gleichbehandlung von Frauen und Männern weiter vorangebracht. Das Gesetz soll die direkte und indirekte Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts beseitigen, denn es verbietet jede Art der Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Kultur, Information und Besetzung von Führungspositionen. Im Zuge dieser Gesetzesvorlage wurde das Strafgesetzbuch um Bestimmungen der sexuellen Belästigung erweitert. Der nationale Rat für die Diskriminierungsbekämpfung wurde im August 2002 eingesetzt. Was die Bereitstellung von Mitteln für die Umsetzung des nationalen Aktionsplans (NAP) für Chancengleichheit angeht, so sind hinsichtlich der finanziellen und institutionellen Ressourcen keine Fortschritte zu verzeichnen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a, 93).

Auf dem Gebiet der Gleichbehandlung von Frauen und Männern bestand noch erheblicher Handlungsbedarf zur Rechtsangleichung in Bezug auf Beweislast, Schutz schwangerer Frauen und freiem Zugang zur Nachtarbeit (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a, 96). Die Verabschiedung des Gesetzes über die Verhütung aller Formen von Diskriminierung bedeutete zwar einen Schritt vorwärts, doch waren weitere Anstrengungen erforderlich, um die Qualität der Diskriminierungsbekämpfung an den Besitzstand anzugleichen. Dies galt insbesondere für die indirekte Diskriminierung und die Beweislast

Bis Ende 2003 wurden auf dem Gebiet der Gleichbehandlung von Frauen und Männern einige weitere Fortschritte erzielt. Die Richtlinie über die Beweislast wurde durch das Arbeitsgesetzbuch übernommen, außerdem einige Bestimmungen über Nachtarbeit während der Schwangerschaft. In Bezug auf den Mutterschutz sind jedoch ausführlichere Vorschriften erforderlich. Bei der Umsetzung des nationalen Plans für Chancengleichheit wurden durch Aufstellung eines nationalen Schulungsprogramms über geschlechtsbezogene Regelungen für

die MitarbeiterInnen zentraler und regionaler Abteilungen des Arbeitsministeriums einige Fortschritte erzielt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003b, 85). Was die Bekämpfung von Diskriminierung betrifft, stellen die derzeitigen Rechtsvorschriften einen wichtigen Fortschritt dar. Der Nationale Rat für die Diskriminierungsbekämpfung hat seine Arbeit im letzten Quartal des Jahres 2002 aufgenommen und sich seit seiner Einsetzung mit über 450 Fällen beschäftigt. Rumänien hat als erstes der Beitritts- und Kandidatenländer eine funktionierende Gleichstellungsstelle eingerichtet und wird im Jahr 2005 ein staatliches Amt für Gleichstellung einrichten.

Was die Bekämpfung von Diskriminierung angeht, könnte die Leistungsfähigkeit des Nationalen Rats für die Diskriminierungsbekämpfung verbessert werden. Auch sind noch Anpassungen des rechtlichen Rahmens erforderlich, vor allem in Bezug auf Regelungen zum Mutterschutz. Dennoch hat Rumänien mit Stand 2004 im Bereich der Gleichstellung und Gleichbehandlung der Geschlechter den größten Teil des EU- Rechtsstand übernommen (European Parliament 2004b). Dennoch sind in einer Reihe von Bereichen noch Anpassungen erforderlich. Bis Ende 2004 soll die Umsetzung des Besitzstandes vollendet werden, und zwar vor allem durch Annahme der geplanten Änderungen des Arbeitsgesetzbuches.

8.4.2.1 Zusammenfassung für beide Staaten 2002 / 2003

Für Bulgarien und Rumänien lassen sich in der Gleichbehandlungs- und Gleichstellungspolitik bis zum Jahr 2002 unterschiedliche Fortschritte in Richtung einer Angleichung an Europäisches Recht feststellen. Die Fortschrittsberichte zeigen, dass sich beide Staaten in Bezug auf Fragen der Gleichbehandlung und Gleichstellung unterschiedlich schnell bewegen.

Rumänien scheint immer einen Schritt voraus, und hat bis zum Ende des Jahres 2003 die Kriterien des *Acquis* im Bereich der Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern zu großen Teilen erfüllt. Die grundsätzliche Differenz zwischen Bulgarien und Rumänien lässt sich nicht nur in Bezug auf die rechtlichen Angleichungsmaßnahmen zeigen, sondern bezieht sich auch auf die Implementation und die Bildung geeigneter institutioneller Arrangements (Nationaler Aktionsplan, Ombudsperson) sowie die Struktur und das Verhalten der Regierungsebene (interministerielle Arbeitsgruppen). Diese über die rechtliche Angleichung hinausreichende Berücksichtigung der

Problematik von Ungleichbehandlungen und ungleichen Ausgangsbedingungen aufgrund des Geschlechts kann ein Indikator für die unterschiedliche Bedeutung und Reflexion dieses Themas unter den handelnden AkteurInnen, politischen Eliten und damit ein wichtiger Erklärungsfaktor für Wandel oder Beharren sein.

8.4.3 Bewertungen des Fortschritts bis 2004 Rumänien

Nachdem 2002 und 2003 die rechtlichen Grundlagen in Rumänien geschaffen wurden, schreitet die Institutionalisierung voran. Unklarheiten in den Gesetzestexten hinsichtlich der Mehrfachdiskriminierung wurden beseitigt und die Unterstützung der Opfer von Diskriminierung wurde verbessert. Bis 2004 wurden weitere Vorgaben des *Acquis Communautaire* in nationales Recht übernommen, wie z.B. die Richtlinie über die Beweislast in Fällen sexueller Diskriminierung. Ein nationales Amt für Chancengleichheit soll ebenso geschaffen werden, wie eine Agentur für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Als großes Problem stellt sich aber die Verwaltungskapazität des zuständigen Ministeriums heraus, welches der Abteilung für Chancengleichheit nicht genügend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellt, um eine Arbeitsfähigkeit herzustellen. „Was die Verwaltungskapazität angeht, ist die Abteilung für Chancengleichheit des Ministeriums für Arbeit, soziale Solidarität und Familie nach einer unlängst erfolgten Umstrukturierung des Ministeriums jedoch praktisch nicht mehr vorhanden. [...] Der Nationale Aktionsplan für Chancengleichheit sollte weiter umgesetzt und dazu die Verwaltungskapazität des Ministeriums für Arbeit, soziale Solidarität und Familie ausgebaut werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004b, 105). Im Zuge der Evaluierung stellte die Europäische Kommission auch Mängel bei der Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung durch die zuständigen Institutionen fest. Dies liegt vor allem an der fehlenden Arbeitsfähigkeit der verantwortlichen Institutionen. Durch eine erneute Regierungsanordnung hat Rumänien Fortschritte erzieht, indem das Gesetz über Chancengleichheit bezüglich direkter und indirekter Diskriminierung und sexuelle Belästigung verabschiedet wurde. Darüber hinaus schafft diese Regierungsanordnung auch ein Nationales Amt für Chancengleichheit. Durch eine Änderung des Gesetzes zur Vorbeugung und Bekämpfung häuslicher Gewalt wurde ein Nationales Amt für Familienschutz eingerichtet. Die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Chancengleichheit

und Sensibilisierung der Öffentlichkeit wurde verstärkt. Durch eine Umstrukturierung im Ministerium für Arbeit, soziale Solidarität und Familie wurde die Abteilung für Chancengleichheit praktisch abgeschafft.

Der Bericht für 2004 hält in einer Schlussbetrachtung fest, dass wenig greifbare Verbesserung in Bezug auf Chancengleichheit besteht. Aber auch wenn die rechtlichen Voraussetzungen in großem Umfang geschaffen worden sind – „erfolgreich war die Rechtsangleichung vor allen in Bezug auf die Gleichbehandlung von Frauen und Männern“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004b, 107) – so ergibt sich dennoch das Problem, dass die Verwaltungskapazitäten und die Ressourcenausstattung der zuständigen Behörden nicht ausreichend sind, aber auch dass die Öffentlichkeit nicht genügend sensibilisiert ist.

8.4.4 Bewertungen des Fortschritts bis 2004 Bulgarien

Bulgarien hat mit dem Antidiskriminierungsgesetz 2003, das am 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist, alle Bedingungen im Politikfeld der Gleichbehandlung von Frauen und Männern erfüllt. „Im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern wurden bedeutende Fortschritte bei der Umsetzung einer Reihe maßgeblicher Richtlinien in diesem Bereich gemacht“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004a, 97). Ebenso wurden durch das Gesetz institutionelle Mechanismen wie der Ausschuss zur Diskriminierungsprävention geschaffen. Andere Rechtsbereiche, wie das Arbeitsrecht, wurden an die Vorgaben der EU angeglichen, wodurch auch eine nationale Harmonisierung der Rechtsquellen erreicht wurde.

Auch in Bulgarien wurden über die Entwicklungen im Politikfeld der Gleichbehandlung von Frauen und Männern sehr negative Berichte durch die ExpertInnen ausgestellt. Vor allem die Institutionalisierung stellt weiterhin das entscheidende Problem bei der Umsetzung der Beitrittsbedingungen in Politikfeld der Gleichbehandlung von Frauen und Männern dar. „Bei der Durchführung der 2003 erlassenen und im Januar 2004 in Kraft getretenen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen wurden zwar gewisse Fortschritte erzielt, aber der Ausschuss für die Diskriminierungsprävention muss erst noch errichtet werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004a, 99). Die Einrichtung einer Sektion im Arbeitsministerium ist ein erster, aber ungenügender

Schritt. Dabei geht es vor allem darum, ausreichend personelle und finanzielle Mittel bereit zu stellen, um die neugeschaffenen Institutionen arbeitsfähig zu machen. Gerade die Entwicklung institutioneller Vorkehrungen im Bereich der Gleichbehandlung ist von großer Bedeutung. „Das Antidiskriminierungsgesetz ist zwar seit Januar 2004 in Kraft, es hängt jedoch noch viel von der rechtzeitigen Einrichtung der Gleichstellungsstelle und ihrer Ressourcen ab, um den Besitzstand in diesem Bereich uneingeschränkt umzusetzen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004a, 99). Die Einrichtung einer Sektion „Chancengleichheit für Frauen und Männer“ im Arbeitsministerium ist zwar ein positiver Schritt, die organisatorische Struktur dieser Sektion wurde damit allein jedoch noch nicht erreicht.

Das Gesetz zur Antidiskriminierung beinhaltet zum Beispiel die Schaffung einer Kommission zum Schutz vor Diskriminierung. Diese Kommission soll Fälle bewerten, in denen Personen von Diskriminierung betroffen sind. Diese Kommission gab es 2004 allerdings nur auf dem Papier und vielleicht ist es diesem Umstand geschuldet, dass bislang keine Fälle von Diskriminierung in Bezug auf ungleiches Entgelt behandelt wurden.

Auch wenn die rechtlichen Bedingungen für eine konsequente Verfolgung von Diskriminierung gegeben sind, zeigt sich die Effektivität geschwächt, denn „the provisions lack mechanisms for implementation which could avoid both horizontal and vertical gender segregation of labour, as no criteria for assessing the different positions and evaluating the work of women and men have been established” (Tisheva 2004, 19). Neben der mangelnden institutionellen Umsetzung verschärfen auch „deeply-rooted gender stereotypes, the deficit of legal literacy and awareness of the protection of human rights” (Tisheva 2004,22) die Problematik des ungleichen Entgelts zwischen Frauen und Männern. Durch die Verabschiedung des Anti-Diskriminierungs-Gesetzes von 2003 und sein Inkrafttreten wurden die Bestimmungen über gleiches Entgelt, die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und die Beweislast implementiert. Im Verlauf von 2004 wurde auch das Arbeitsgesetzbuch angepasst und um die Vorschriften des Besitzstandes über Elternurlaub und den Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen übernommen und das Verbot von Nachtarbeit und Überstunden aufgehoben. Zusätzlich wurde Anfang 2004 im Ministerium für Arbeit und Soziales eine Sektion für „Chancengleichheit für Frauen und Männer“

geschaffen, welche die Gesetzesinitiativen in diesem Bereich koordinieren und durchführen sollte. „Generally speaking, the accession process has acted as a catalyst for changes in the field of labour and social legislation in Bulgaria" (Tisheva 2004, 19).

In Kombination mit der Gesetzgebung zur Diskriminierung wird 2004 aber festgehalten, dass der Ausschuss für die Diskriminierungsprävention noch nicht geschaffen worden war und damit auch kein Ausschuss für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Es fehlt an Ressourcen, um den Besitzstand umzusetzen. Weitere Anstrengungen hinsichtlich gesetzlicher Renten und Sozialschutz müssen noch weiter geschafft werden. Zur Umsetzung der Gesetze müssen noch Durchführungsstrukturen geschaffen bzw. gestärkt werden. Insbesondere die institutionelle Verankerung im Bereich der Gleichbehandlung muss aufgebaut werden. Die Einrichtung einer Sektion „Chancengleichheit für Frauen und Männer" im Arbeitsministerium wird zwar als positiver Schritt gewertet, die organisatorische Struktur muss aber noch verbessert werden. In Anbetracht der Umsetzung des Rechtsbestandes fehlt es an wirksamen Durchführungsstrukturen.

8.4.5 Bewertungen des Fortschritts bis 2005 Rumänien

Der Bericht der Europäischen Kommission im Jahr 2005 startet wiederum mit der Aussage, dass der Großteil des Rechtsbestandes des Besitzstandes umgesetzt wurde. Nur die betriebliche Altersversorgung muss noch weiter angepasst werden. Die Berichtslegung konzentriert sich bei ihrer Beschreibung sehr stark auf die institutionellen Arrangements in Rumänien, die offensichtlich nicht gut wirken.

In dieser Phase der Übereinstimmung mit dem europäischen Recht setzt sich der Bericht der Europäischen Kommission vor allem mit der Institutionalisierung auseinander. „In the last two years the Romanian legislation concerning equal opportunities for women and men, discrimination and social security schemes has been substantially modified" (Watson 2005, 93). Ein anderes großes Problemfeld ist das mangelnde und schlecht ausgeprägte Problembewusstsein für Fragen der Gleichbehandlung in der Bevölkerung. Dies kann auch als ein Hinweis für die mangelnde Fundierung der Institutionen und der Wirkung und Reichweite verstanden werden. Dem staatlichen Gleichstellungsamt müssen mehr finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit die langfristige Arbeit dieser Institution gewährleistet ist. Darüber hinaus wird festgehalten, dass das Amt

unabhängig von politischer Einflussnahme sein muss. „Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Gleichstellungsamtes sollten gegenüber denen des Nationalen Rates für die Diskriminierungsbekämpfung abgegrenzt werden“ (Watson 2005, 65). Es wird von Rumänien die Unabhängigkeit des Rates gefordert. „Das unlängst eingerichtete staatliche Gleichstellungsamt für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern muss ordnungsgemäß arbeiten können. Um seine langfristige Tragfähigkeit sicherzustellen, sollten angemessene finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Darüber hinaus sollten die für seine vollständige Unabhängigkeit erforderlichen Rechtsanpassungen vorgenommen werden. Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Gleichstellungsamtes sollten gegenüber denen des Nationalen Rates für die Diskriminierungsbekämpfung abgegrenzt werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005b, 65). Und weiter heißt es, dass „die gesamten Verwaltungskapazitäten des Nationalen Rates für die Bekämpfung von Diskriminierung […] auch im Hinblick auf die Finanzierung, die Transparenz und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Maßnahmen des Rates gestärkt werden [sollten]. Ferner sollte die Unabhängigkeit des Rates gewährleistet werden. Seine Beziehung zum staatlichen Gleichstellungsamt ist genauer zu klären. Die effektive Anwendung der Rechtsvorschriften muss noch sichergestellt werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005b, 67).

Dennoch hält der Bericht für 2005 fest, dass Rumänien die Erfordernisse aus den Beitrittsverhandlungen insgesamt erfüllt. Demgegenüber wird in anderen Berichten vor allem die dekorative Seite der Politik- und Strukturansätze kritisiert. Es gibt alle notwendigen institutionellen Arrangements, es gibt Strukturen in der Regierung und Ausschüsse im Parlament, aber die Effektivität und der Output dieser institutionellen Ankerpunkte sind sehr gering. Insgesamt nähert sich Rumänien aber durch die Weiterentwicklungen im Jahr 2005 deutlich den Vorgaben der Europäischen Union an. Die Regulierungen bezüglich der Anti-Diskriminierung entsprachen den Vorgaben des europäischen Rechts und führen indirekte Diskriminierung ebenso wie Belästigung, einen Vorsatz der Diskriminerung und einen Strafkatalog für diskriminierendes Verhalten ein.

8.4.6 Bewertungen des Fortschritts bis 2005 Bulgarien

Aus dem Fortschrittsbericht 2005 für Bulgarien lässt sich die Wahrnehmung der Kommission herausarbeiten, dass das Jahr 2005 von einer gewissen Untätigkeit

im Politikfeld Gleichbehandlung von Frauen und Männern geprägt war. Dennoch ist der Bericht für das Politikfeld Gleichbehandlung von Frauen und Männern sehr kurz. Von der Kommission werden vermehrte Anstrengungen bei der Schaffung von Durchführungsstrukturen eingefordert. Es findet sich zum Beispiel, dass „noch gewisse rechtliche Anpassungen Erforderlich [sind], und die Durchführungsstrukturen insbesondere in den Bereichen Gleichbehandlung von Frauen und Männern sowie Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz noch weiter gestärkt werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005a, 58) müssen.

Wie bereits festgestellt wurde, sind mit der Einführung des Anti-Diskriminierungs-Gesetzes die rechtlichen Anpassungen in Bulgarien erfolgreich umgesetzt worden. „All these legal provisions are still fare from being implemented in practice and cannot prevent gender discrimination in working conditions” (Tisheva 2005a, 19). Dies liegt vor allem daran, dass die Kommission zum Schutz vor Diskriminierung noch nicht eingesetzt wurde.

Wie in allen Berichten über die Situation in den Bewerberstaaten, muss auch für Bulgarien eine Verzögerung der Rechtsumsetzung festgehalten werden. So findet sich im Bericht aus dem Jahr 2005 noch immer die Feststellung, dass wesentliche Institutionen und Mechanismen im Sinne einer vollständigen Implementation der Regelungen des Antidiskriminierungsgesetzes nicht einmal in Ansätzen vorhanden sind. Diese Verzögerung, die zum Teil durch den Neuwahlprozess, aber auch durch politische Einstellungen zu erklären ist, hat natürlich auch Auswirkungen auf die Effektivität neuer Gesetze. Erschwerend führt der Bericht an, dass in Bulgarien keine anderen institutionellen Arrangements zu finden sind, welche die Gleichbehandlung und die Gleichstellung von Frauen und Männern auf der politischen Ebene bearbeiten. „At present, there is no separate Committee within the National Assembly specifically assigned to work on gender equality issues. Such functions are attributed to the standing Human Rights and Religious Affairs Committee, which considers bills on anti-discrimination and equal treatment issues. There is no specialized body or authority established with the Council of Ministers to deal with gender equality issues” (Watson 2005, 56). Lediglich eine Arbeitsgruppe im Ministerium für Arbeit und Soziales hat sich gebildet, die gleichzeitig für die Erarbeitung und Überwachung staatlicher Ansätze zuständig sein soll. „In March 2004, a sector on Equal Opportunities for

Women and Men was established at the Ministry of Labor and Social Policy. It is to act as the Equality Body of the executive power, responsible for monitoring state policy in the field of gender equality" (Watson 2005, 56). Da auch die Arbeitgeber ihrer Informationspflicht hinsichtlich neuer Rechte gegenüber den ArbeitnehmerInnen nicht nachkommen, wird die Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen weiter eingeschränkt. „In spite of the progress made in terms of harmonisation of the legislation, the situation with regard to the enforcement of labour legislation is generally less well advanced in Bulgaria. The challenge is therefore to establish the new body against discrimination, to further strengthen the capacities of the labour administration, with particular reference to Labour Inspector, and to build and strengthen the capacity of the court system" (Tisheva 2005a, 19).

Außerdem kann die bulgarische Gesetzgebung die Rechte von selbstständig Beschäftigten nicht erfassen, da ja bislang sogar jegliche rechtliche Bestimmung des Terminus „selbstständig Beschäftigter" fehlt (Tisheva 2005b, 19). Auch die soziale Sicherheit für Ehepartner ist unter den gesetzlichen Regelungen nicht gegeben, denn „there is no specific mechanism for enabling persons wronged by the failure to apply the principle of equal treatment in the sphere of regulation of this Directive to take legal action, possibly after recourse to other competent authorities" (Tisheva 2005b, 20). Dennoch kommt man für Bulgarien zu dem Schluss: „Harmonisation with EU law is considered nearly complete in this field by the government" (Tisheva 2005b, 14).

Neben der Kommission zum Schutz vor Diskriminierung hat sich ebenso der nationale Rat für Gleichbehandlung von Frauen und Männern formiert. Bedeutsam an diesem Schritt ist, dass auch NGO-VertreterInnen Teil dieses Gremiums sind (bzw. Teil dieses Gremiums sein können – je nachdem ob das optional ist oder nicht). „The council will, inter alia, discuss draft legislation an other acts related to equal treatment of women and men, coordinate and suggest measures for the implementation of projects of national importance and regional projects of the social partners and of NGOs and organize research in the field of equal opportunities of women and men" (European Commission 2005, 26). Insgesamt können für die Entwicklung seit dem letzten Bericht der ExpertInnengruppe verschiedene Fortschritte zu 2002 ausgemacht werden. Bulgarien wird dabei eine recht positive Entwicklung zugeschrieben. „Through

the 2004 Law on the protection against discrimination, Bulgaria brought its national legislation in line with the EU standards concerning direct and indirect discrimination" (Watson 2005, 45). Diese Entwicklung beruht allerdings im Wesentlichen auf der Verabschiedung eines Gesetzes zum Schutz vor Diskriminierung im Jahr 2004, um dem EU-Recht zu entsprechen: „The adoption of the LDP was an important condition for closing Chapter 13 on ‚Social policy and employment' in the negotiations for Bulgaria's EU membership. The LDP provides the main legal framework in the filed of anti-discrimination applicable to all forms of discrimination in all spheres of social life. It regulates the bodies, procedures and mechanisms for protection against discrimination and provides measures to discontinue any infringement and punish any violation of the anti-discrimination law" (Watson 2005, 55).

Ein besonderes Element der Politikgestaltung in Bulgarien in diesem Politikbereich ist die Beteiligung von nicht-staatlichen AkteurInnen am Politikprozess. Allerdings spielen die NGOs nicht nur eine wichtige ExpertInnenrolle, sondern sind auf der anderen Seite auch die einzig relevanten Akteure in der Bewusstseinsbildung in der Gesellschaft und eben auch für Gewerkschaften, deren Rolle mehr als kritisch zu hinterfragen ist. „NGOs play a tremendous role in addressing gender equality issues and continue to act as a major engine in the process of bringing closer the concepts of equality for women and men, awareness raising, implementing the principle of equality, changing patterns and stereotypes, and promoting measures to eliminate discrimination" (Watson 2005, 57).

Trotz des umfassenden Anti-Diskriminierungsgesetzes kritisieren die ExpertInnen vor allem die Inkonsistenz in den Begrifflichkeiten. Außerdem kommt es bei der Abstimmung einzelner Gesetze zu Unstimmigkeiten, denn einzelne Vorschriften sind unklar und ermöglichen einen zu weiten Interpretationspielraum, was einer effizienten Rechtssprechung zuwiderlaufen kann (Ilieva und Delinesheva 2005, 39). Diese Anpassungen betreffen das explizite Verbot von Diskriminierung zwischen Angestellten, die konkrete Zuschreibung von Zuständigkeiten für die Informationsverbreitungen und die Beratung von Angestellten und Beschäftigten über ihre Rechte und die Maßnahmen, um Diskriminierungen vorzubeugen. Eine inkonsistente Verwendung von Begrifflichkeiten schwächt die Durchsetzungsfähigkeit gesetzlicher Regelungen ab und kann bei

Gerichtsbescheiden, und in der Wahrnehmung durch Betroffene zu Unsicherheiten in der Anwendung führen. Um den gesetzlichen Regelungen Effektivität zu verleihen, ist es wichtig, die im Gesetz niedergelegten Mechanismen und Institutionen zu etablieren. „It was mentioned many times in this report that the legal framework needed is already adopted and entered lags far behind" (Ilieva und Delinesheva 2005, 40). Diese Feststellung findet sich immer wieder in ExpertInnenberichten zur Anpassung des *Acquis Communautaire* in den Bewerberstaaten. In der Regel hängt diese Kritik damit zusammen, dass die Institutionen nicht in der Realität geschaffen wurden, oder das Geld für deren Betrieb nicht eingeplant war. Doch gerade für den Bereich der Geschlechtergleichheit wird darauf verwiesen, dass besondere Institutionen notwendig sind, um das angestrebte Ziel der Gleichheit von Frau und Mann in der Gesellschaft zu etablieren. Dies nicht nur aus Gründen der Implementation, sondern auch aufgrund der Sichtbarkeit gesetzter Maßnahmen. Dabei werden politische Gremien gefordert; wie etwa die Einrichtung bestimmter Kommissionen im Parlament und in allen Ministerien aber auch in allen regionalen Körperschaften. Ziel dieser Gremien sollte es neben der Kontrolle auch sein, zukunftsweisende politische Maßnahmenprogramme für die gesetzten Umfelder zu entwickeln. Auf der rechtlichen Seite wird für eine konsequente Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitik ein spezieller Gesetzesentwurf für die Problematik der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und die Gleichstellung der Geschlechter gefordert, da spezifischere Probleme auf diesem Weg definiert und mit Maßnahmenpaketen versehen werden können.

8.4.6.1 Zusammenfassung für beide Staaten bis 2006

Mit der Feststellung, dass Rumänien die aus den Beitrittsverhandlungen erwachsenden Verpflichtungen und Anforderungen in den Bereichen Gleichbehandlung von Frauen und Männern, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Beschäftigungspolitik, soziale Sicherung und Bekämpfung von Diskriminierungen erfüllt und somit den entsprechenden Besitzstand voraussichtlich ab dem Beitritt umsetzen kann (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005b), findet der Bericht für Rumänien im Jahr 2005 eine recht positive Beurteilung. Ähnliche Formulierungen finden sich auch im Bericht zur Situation in Bulgarien, wobei festgehalten wird, dass vor allem im Bereich der

Durchführung vermehrte Anstrengungen nötig seien, um den neueingeführten Rechtsvorschriften Wirkkraft zu verleihen. Für beide Staaten wird festgehalten, dass die geschaffenen Institutionen zur Diskriminierungsbekämpfung nicht wirksam arbeiten können, da ihnen personelle und finanzielle Ressourcen fehlen.

Sowohl in Bulgarien als auch in Rumänien sind die wichtigen Grundlagen für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern sowie die Regelungen hinsichtlich Diskriminierung inzwischen verwirklicht. So heißt es sowohl für beide Länder, dass im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern der Großteil des Besitzstands umgesetzt wurde (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005a, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005c). Im Gegensatz zu den Berichten der Europäischen Kommission lassen sich aber aus dem ExpertInnenbericht der Open Society Institute & Soros Foundation Network deutlichere Probleme bei der Angleichung der Rechtsgrundlagen in den Bewerberstaaten aufzeigen. „In some countries such as **Poland** and **Romania**, *[Hervorhebung im Original]* there is still no general job classification system. Therefore, it is still problematic in these countries to assess to what extent there is a *de facto* equal pay framework at the national level" (Watson 2005, 44).

Im institutionellen Bereich finden sich wahrscheinlich die größten Fortschritte, aber auch die dramatischsten Probleme in der Anwendung der neuen Rechtsprinzipien. Auf der einen Seite haben die Staaten in Mittel-, Süd- und Osteuropa auf fast allen staatlichen Ebenen institutionelle Arrangements geschaffen.

Das einzige Land, das im Jahr 2005 keinen vergleichbaren institutionellen Ansatz aufweisen kann, ist Bulgarien. Hier wurde weder eine zentrale Einrichtung geschaffen, noch sind die Agenden von Gleichbehandlungspolitik auf regierungs- oder parlamentarischer Ebene verankert. Allerdings wird die Gleichbehandlung von Frauen und Männern durch die Arbeit der Anti-Diskriminierungskommission mit abgedeckt. In Rumänien wurde eine nationale Agentur für gleiche Chancen von Frauen und Männern auf der zentralstaatlichen Ebene im Rahmen eines Twinnig-Projektes mit Spanien geschaffen. Die Nationale Agentur für Gleichstellung von Frauen und Männern bündelt die Agenden des Politikfeldes. Allerdings ist sie nur beratend tätig und kann lediglich auf diskriminierendes Verhalten oder diskriminierende Regelungen hinweisen. Dieses institutionelle Arrangement wird von den nationalen ExpertInnen sehr stark kritisiert, weil sie

nicht autonom von politischem Einfluss ist – sie gehört zum Ministerium für Arbeit und Solidarität – und personell wie auch monetär unterversorgt ist, was zu großen Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit dieser Agentur führt.[145] Dieses Phänomen kann allerdings für den Großteil der Bewerberstaaten so festgehalten werden. Dazu kommt noch, dass selbst das wenige Personal, das diesen Institutionen bereitgestellt wird, nicht gut ausgebildet ist und in Wirklichkeit die Rechtsanwendung de facto nicht gegeben ist. Insbesondere die fehlende finanzielle Unterfütterung behindert die praktische Implementation. „ Most of the national bodies in charge of gender equality do not meet the minimum standards established through the legal provisions of Directive 2002/73/EEC" (Watson 2005, 48).

8.4.7 Bewertungen des Fortschritts 2006 Rumänien

Entgegen der bislang publizierten Berichte der Europäischen Kommission kommt der Bericht über Rumänien im Jahr 2006 zu dem Schluss, dass wesentliche Rechtsvorschriften des *Acquis Communautaire* in Rumänien nicht umgesetzt wurden. Zur Erinnerung – der Bericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2003 stellt im Widerspruch dazu stehend fest, dass „das Land […] im Allgemeinen die in diesem Bereich aus den Beitrittsverhandlungen erwachsenden Verpflichtungen und Anforderungen" erfüllt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003b, 89). Im Bericht aus dem Jahr 2006 werden nahezu alle wichtigen Bereiche, z. B. gleiches Entgelt, Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Elternurlaub sowie Mutterschutz als Problemfelder benannt. „Rumänien ist mit der Angleichung der Rechtsvorschriften über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern in Verzug" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006b, 32). Dabei bezieht sich der Bericht vor allem auf eine Reihe von Schwachstellen, die eine ordnungsgemäße und vollständige Übernahme verhindern. Damit sind vor allem die Richtlinien über gleiche Entgelte, die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, den Elternurlaub und den Mutterschutz gewährleisten. Gerade die gleiche Entlohnung und die Angleichung des Rentenalters von Frauen und Männern im Staatsdienst werden dabei besonders kritisiert. Auch die Unabhängigkeit des Staatlichen Gleichstellungsamtes ist nicht gegeben und es verfügt über keinerlei Ressourcen,

[145] Siehe dazu auch Expertinneninterviews.

um die zugeschriebenen Aufgaben zu erfüllen. „Im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hat sich die Lage sogar verschlechtert …“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006b, 34).

Neben dieser das Recht betreffenden Kritik wird auch die fehlende Unabhängigkeit der Institutionen kritisiert, denn die Agentur für die Gleichstellung von Frauen und Männern ist trotz eines Twinning Projekts[146] mit Spanien weiterhin dem Ministerium für Arbeit, Solidarität und Familien zugeordnet. „Außerdem muss dringend die Unabhängigkeit des staatlichen Gleichstellungsamtes gewährleistet werden, das noch immer nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügt und nur eingeschränkt funktionsfähig ist. Die entsprechenden Vorbereitungen in diesem Bereich müssen beschleunigt werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006b, 33). Gerade die mangelnde finanzielle und räumliche Ausstattung der Institution wirkt sich auf die Performance dieser Institution aus und schränkt Reichweite sowie Aufgabenerfüllung dramatisch ein. Der rumänische Rat für die Bekämpfung von Diskriminierung hatte im Jahr 2004 353 Fälle zu bearbeiten, wovon lediglich 13 Fälle Diskriminierung aufgrund des Geschlechts behandelten. Zwar hat sich damit die Zahl dieser Fälle im Vergleich zum Vorjahr von acht auf 13 gesteigert, wirkt aber im Vergleich zur Gesamtzahl aller Fälle doch sehr klein (European Commission 2005, 26). Neben dem Rat für die Bekämpfung von Diskriminierung sollte mit dem Gleichstellungsgesetz 2002 auch die nationale Agentur zur Gleichstellung von Frauen und Männern eingerichtet werden, die noch nicht existierte.

In einem Kommissionspapier über die Situation in den Bewerberstaaten von 2006 heißt es zudem, dass die „Regierung weiterhin sehr häufig auf Notverordnungen“ zurückgreift, „wodurch das Parlament übergangen wird“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006b, 6). Zudem hält der Bericht fest, dass bis zum Beitritt am 1.1.2007 noch verstärkte Bemühungen im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern ergriffen werden müssen.

[146] Ein Twinning Projekt soll die Rechtsanpassung in Beitritts- und Mitgliedsländern erleichtern. Indem erfolgreiche Rechts- und Institutionenkonstruktionen von anderen Ländern übernommen werden, kann ein bereits funktionierendes institutionelles Arrangement in ein neues Rechtsumfeld eingepasst werden. Im vorliegenden Fall hat Rumänien eine Agentur für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern nach dem Vorbild von Spanien aufgebaut, jedoch die Bedeutung der Unabhängigkeit dieser Agentur von der Regierung nicht ausreichend berücksichtigt.

8.4.8 Bewertungen des Fortschritts 2006 Bulgarien

Bulgarien hat durch die Einsetzung der Kommission zum Schutz vor Diskriminierung im Herbst 2005 nach der rechtlichen Anpassung auch die Institutionalisierung vollendet. Dennoch, so wird kritisiert, fehlen dieser Kommission sowohl personelle als auch finanzielle Mittel, um wirklich arbeitsfähig zu sein. Gerade die Verwaltungskapazität wird als der Scheitelpunkt der Umsetzungsbemühungen ausgemacht. „Im Interesse der Diskriminierungsbekämpfung ist die Verwaltungskapazität der Kommission zum Schutz gegen Diskriminierung auszubauen. Allgemein sind verstärkte Bemühungen zur Stärkung der Verwaltungskapazität erforderlich, um die ordnungsgemäße Durchführung des sozialpolitischen Besitzstands zu gewährleisten“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006a, 32).

Die Effektivität und die Funktionsfähigkeit des Rechts lässt sich an deren Anwendung (oder Nichtanwendung) im Rechtsalltag zeigen. Insofern ist es nicht überraschend, dass im Jahr 2005 und 2006 in Bulgarien keine Fälle von Diskriminierung vor den Gerichten behandelt wurden. Außerdem führt die angespannte Situation des Arbeitsmarktes dazu, dass „women, who are in most of the cases victims of gender discrimination, are reluctant to make use of the Law, as they are afraid to lose their employment” (Tisheva 2005b, 15). Im Jahr 2006 sollte die Gesetzgebung im Bereich der Gleichstellung und Gleichbehandlung von Frauen und Männern durch ein separates Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern vervollständigt werden. Das Ziel dieses Gesetzes ist es, ein nationales Instrumentarium für die Gleichheit der Geschlechter zu schaffen. „It is obvious that Bulgaria needs such an institution, which in many countries already exists. At the same time, the need for a gender equality mechanism has to be balanced against the budgetary constraints mentioned above” (Tisheva 2006, 16). Neu geschaffen wurde mit Beginn 2006 eine Abteilung für Gleichstellung im Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, welche die Arbeitsgruppe für Geschlechtergleichheit ersetzt und ein breiteres Feld der Politikgestaltung abdecken soll. Der Großteil des Besitzstandes ist umgesetzt. Allerdings muss dem Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung in Hinblick auf die bevorzugte Einstellung unterrepräsentierter Gruppen oder Geschlechter in Behörden und öffentlichen Einrichtungen überarbeitet werden. Der Besitzstand über die Gleichbehandlung von Selbstständigen ist noch nicht übernommen.

Grundsätzlich musste 2005 festgehalten werden, dass die Durchführungsstrukturen zur Durchsetzung der Rechtsstrukturen nicht gewährleistet sind. Die vom Besitzstand vorgeschriebene Gleichstellungsbehörde wurde eingerichtet und auch die Gerichte antizipieren das Recht und haben die Rechtsvorschriften angewendet. Der Ausschuss für Diskriminierungsprävention wurde zwar eingerichtet, aber es fehlte an personellen und finanziellen Ressourcen. Der Bericht von 2005 hält fest, dass Bulgarien im Allgemeinen die Verpflichtungen und Anforderungen im Bereich Gleichbehandlung von Frauen und Männern erfüllt. „Allerdings sind noch gewisse rechtliche Anpassungen erforderlich, und die Durchführungsstrukturen insbesondere in den Bereichen Gleichbehandlung von Frauen und Männern sowie Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz müssen noch weiter verstärkt werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005a, 58). Im letzten Bericht von 2006 wird Gleichbehandlung als Thema nicht mehr erwähnt. Lediglich für die Diskriminierungsbekämpfung wurde wiederum darauf hingewiesen, dass Verwaltungskapazitäten der zuständigen Kommissionen ausgebaut werden müssen, um die ordnungsgemäße Durchführung des sozialpolitischen Besitzstandes zu gewährleisten.

8.5 Zusammenfassung der Entwicklungen bis zum Beitritt 1.1.2007

Für den Zeitraum von 2002 bis zum Ende des Jahres 2006 lässt sich für beiden Staaten eine durchwegs unterschiedliche Entwicklung darstellen. Im Rahmen der Zusammenfassung der Entwicklungen soll zunächst nicht darauf eingegangen werden, worin die Ursachen für die Entwicklungen liegen; der Fokus soll lediglich auf die unterschiedlichen Ausformung der Gesetzgebung und auch auf die Implementation gelegt werden.

Während Rumänien bereits sehr früh einen Großteil der europäischen Regelungen als umgesetzt verbuchen konnte – aufgrund des Gesetzes über die Chancengleichheit von Frauen und Männern 2002 – zeigt sich im Verlauf, dass die Implementation durch ein solches Gesetz nicht unbedingt gegeben ist. Ein Großteil der im Verlauf des Beitrittsprozesses erlassenen Gesetze wurde von der Regierung in der Form einer Verordnung erlassen und nicht über legislative Akte des Parlaments. Insofern konnten die Anforderungen der Fortschrittsberichte umgesetzt werden, was allerdings die Implementation nicht umfasste.

In Bulgarien wurde ein Gesetz über die Chancengleichheit von Frauen und Männern im Jahr 2000 vom Parlament nicht verabschiedet und es entstand ein gewisser Stillstand in der Umsetzung der Anpassungsnotwendigkeiten. Erst mit dem neuen Gesetz im Jahr 2003, das 2004 in Kraft getreten ist, wurde die Mehrheit der europäischen Regelungen in bulgarisches Recht übernommen, wenngleich teilweise die Übertragung in nachgeordnete Gesetze noch nicht gewährleistet ist. Die Implementation der Rechtsregelungen und die Arbeitsfähigkeit der Nationalen Kommission zur Bekämpfung von Diskriminierung werden nicht allein in den Fortschrittsberichten als problematisch dargestellt.

Der zentrale Unterschied in beiden Staaten besteht in der Umsetzung der Erfordernisse der europäischen Vorgaben. Bulgarien hat einen Großteil der Anpassungserfordernisse über ein Gesetz gegen Diskriminierung (2004 in Kraft getreten) erreicht. Dahingegen sind in Rumänien teilweise die vorliegenden Gesetze angepasst bzw. korrigiert worden, wobei dabei insbesondere Regierungsverordnungen zum Einsatz gekommen sind, die erlassen wurden, um den Anforderungen der Europäischen Union zu entsprechen.

Tabelle 2 Umsetzungsstand Beitritt

	Gesetzliche Verankerung	**Institutionelle Verantwortlichkeit**
Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen		
Bulgarien	Gesetz gegen Diskriminierung (2003), Gesetz zur Einrichtung einer Ombudsstelle (2004)	Nationale Kommission, Ombudsmannstellen
Rumänien	Verfassung (2003, Artikel 38(4)), Arbeitsgesetz (2003, Artikel 5 (1), 154), Regelung über Verfahren im Privatrecht, Gesetz 202/2002 zur Gleichstellung von Frauen und Männern, Regierungsverordnung 137/2000 zur Vorbeugung und Bestrafung aller Formen von Diskriminierung (2002)	Arbeitsinspektorat, Gerichte, Nationaler Rat zur Vorbeugung von Diskriminierung
Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.		
Bulgarien	Gesetz gegen Diskriminierung (2003), Gesetz zur Einrichtung einer Ombudsstelle (2004)	Nationale Kommission, Ombudsmannstellen
Rumänien	Regierungsverordnung 137/2000 zur Vorbeugung und Bestrafung aller Formen von Diskriminierung (2002), Gesetz 202/2002 zur Gleichstellung von Frauen und Männern, Gesetz 53/2003 im Arbeitsrecht, Gesetz 61/2002 für die	Arbeitsinspektorat, Gerichte, Nationaler Rat zur Vorbeugung von Diskriminierung, Interministerielle Beraterkommission für Gleichstellung (CODES),

	Anerkennung der Regierungsanordnung 89/2001 zur Anpassung und Vervollständigung unterschiedlicher Regelungen des Strafgesetzes in Bezug auf Sexualität	Ombudsstelle, Ministerium für Arbeit, soziale Solidarität und Familie, Nationale Agentur für Arbeit und Weiterbildung, Nationale Agentur der öffentlich Angestellten
Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit.		
Bulgarien	Gesetz gegen Diskriminierung (2003), Gesetz zur Einrichtung einer Ombudsstelle (2004) Sozialgesetzbuch Artikel 2	Nationale Kommission, Ombudsmannstellen
Rumänien	Gesetz 19/2000 über das öffentliche System der Renten und anderer Sozialleistungen, Gesetz 145/1997 zur Gesundheitsversicherung, Gesetz 76/2002 über die Arbeitslosenversicherung, Gesetz 418 / 2001 über ein Mindesteinkommen, Notverordnung der Regierung 105/2003 zu Familienbeihilfe und die Beihilfe für AlleinerzieherInnen	Nationale Pensionsversicherungsanstalt, Regionale Pensionsversicherungen, Direktorat für öffentliche Sicherheit, Nationale Agentur für Beschäftigung und Arbeit, regionale Agenturen für Beschäftigung und Arbeit, Gewerkschaften, Ministerium für Arbeit, soziale Solidarität und Familie
Richtlinie 86/378/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit.		
Bulgarien	Gesetz gegen Diskriminierung (2003), Gesetz zur Einrichtung einer Ombudsstelle (2004) Sozialgesetzbuch Artikel 2	Nationale Kommission, Ombudsmannstellen
Rumänien	Gesetz über private Rentenversorgung	Noch nicht
Richtlinie 86/613/EWG des Rates vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, die eine selbständige Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - ausüben, sowie über den Mutterschutz.		
Bulgarien	Sozialgesetzbuch	
Rumänien	Gesetz 507/2002 zur Organisation und Entwicklung von ökonomischen Aktivitäten von Privatpersonen, Arbeitsrecht (Gesetz 53/2003), Öffentliches Pensionssystem und Sozialversicherungssystem (Gesetz 19/2002), System über soziale Gesundheit (Gesetz 145/197), Gesetz 32/2000 zur Versicherung von Gesellschaften und die Überwachung von Versicherungen	Nationale und regionale Agenturen für Arbeit und Beschäftigung, Nationale Pensions- und Sozialversicherungsanstalt, regionale Pensions- und Sozialversicherungsanstalten, Ministerium für Öffentliche Gesundheit, Nationale Kommission zur Überwachung von Versicherungsverträgen
Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz.		
Bulgarien	Regelungen von vor 1989, Anpassungen des Arbeitsgesetzbuches geplant	Ministerium für Arbeit und Soziale Fragen, Arbeitsinspektorat
Rumänien	Notverordnung 96/2003 zum Schwangerschaftsschutz am Arbeitsplatz, angenommen und verändert durch das Gesetz 25/2004, Arbeitsrecht (53/2003), System der öffentlichen Pensionen und Sozialsysteme (18/2000)	Regionales Arbeitsinspektorat, Nationale Agentur der öffentlich Bediensteten, Regionale Pensions- und Sozialversicherungsanstalt, Direktorat für öffentliche Gesundheit
Richtlinie 2000/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 zur Änderung der		

Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung hinsichtlich der Sektoren und Tätigkeitsbereiche, die von jener Richtlinie ausgeschlossen sind, geändert		
Bulgarien	Gesetz gegen Diskriminierung (2003), Gesetz zur Einrichtung einer Ombudsstelle (2004) Arbeitsgesetzbuch, Gesetz für Zivilbeschäftigte	Gewerkschaften und Arbeitsinspektorat
Rumänien	Arbeitsrecht (Gesetz 53/2003) Gesetz 25/2004 zur Annahme der Notverordnung der Regierung zum Schutz von Schwangeren am Arbeitsplatz	Arbeitsinspektorat, Arbeitsgerichte
Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub		
Bulgarien	Von vor 1989, Anpassungen des Arbeitsgesetzbuches geplant	Arbeitsinspektorat
Rumänien	Regierungsentscheidung 1273/2000 zur Annahme des nationalen Aktionsplans für Gleichstellung von Frauen und Männern; Gesetz 19/2000 über öffentliche Pensionen und soziale Sicherungssysteme, Gesetz 210/1999 zum Elternurlaub; Gesetz 25/2004 zur Anerkennung der Regierungsnotverordnung über den Schutz von Schwangeren am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht (53/2003)	Ministerium für Arbeit, soziale Solidarität und Familien, Interministerielle Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern (CODES), Nationale Pensions- und Sozialversicherungsanstalt, Arbeitsinspektorat
Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts		
Bulgarien	Gesetz gegen Diskriminierung (2003) Gesetz zur Einrichtung einer Ombudsstelle	Nationale Kommission gegen Diskriminierung, Ombudsstelle
Rumänien	Arbeitsrecht (53/2003), Gesetz über die Gleichstellung von Frauen und Männern (202/2002),Regierungsanordnung 137/2000 zur Vorbeugung und Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung, Regierungsanordnung 77/2003, Gesetz 48/2002 zur Annahme der Regierungsanordnung 137/2000 zur Vorbeugung und Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung, Gesetz 25/2004 zur Anerkennung der Notfallverordnung der Regierung zum Schutz von Schwangerschaft am Arbeitsplatz	Arbeitsgericht, Zivilgericht, Arbeitsinspektorat
Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinigung über Teilzeitarbeit - Anhang : Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit		
Bulgarien	Gesetz gegen Diskriminierung (2003), Gesetz zur Einrichtung einer Ombudsstelle (2004) Arbeitsgesetzbuch, Gesetz für Zivilbeschäftigte	Gewerkschaften, Arbeitsinspektorat
Rumänien	Arbeitsrecht (53/2003)	Arbeitsinspektorat

Der in der Tabelle dargestellte rechtliche Bestand für beide Staaten macht deutlich, dass sowohl Bulgarien als auch Rumänien offenbar die rechtliche Umsetzung des *Acquis Communautaire* bezüglich der Gleichstellung von Frauen und Männern abschließen konnten. Allerdings, und dies ist in der Tabelle nur

unzureichend darstellbar, kann die Implementation anschließend an den vorangegangenen Abschnitten hinterfragt werden.

Die nationalen Regelungen wurden fast vollständig im Sinne der Vorgaben umgesetzt und es wurden dafür auch die institutionellen Grundlagen, wie Kommissionen zur Bekämpfung der Ungleichbehandlung geschaffen. Aber jede weitere Implementation wurde von der Europäischen Kommission, aber auch von nationalen rechtlichen ExpertInnen als besondere Schwierigkeit im gesamten Verlauf der Beobachtungsphase kritisiert. Diese Beobachtungen werden noch genauer im Abschnitt zu den Einschätzungen der ExpertInnen ausgeführt. Inwiefern sich diese Beobachtungen auch nach dem Beitritt noch halten lassen, soll nachfolgend anhand der Entwicklung bis 2009 dargestellt werden.

8.6 Zusammenfassungen Entwicklungen seit dem Beitritt 2007 bis 2009

> „The central concepts of the EU gender equality *Acquis* have been fully transposed in the Bulgarian legislation prior to the EU accession in 2007." (Tisheva 2008a, 14).

8.6.1 Bulgarien

Diese Aussage der nationalen Berichterstatterin für die Europäische Kommission bezieht sich auf die Grundlegung des Prinzips der Gleichbehandlung der Geschlechter in Bulgarien. Insofern kennt das bulgarische Recht nicht nur genaue und der EU entsprechende Definitionen direkter und indirekter Diskriminierung; die entsprechenden Regelungen wurden auch in das Arbeitsgesetzbuch aufgenommen.

Auch im Bereich der vorbeugenden und fördernden Maßnahmen gegen Diskriminierung (positive action) geht die bulgarische Gesetzgebung über die Regelungen der europäischen Grundlage hinaus. Allerdings gelten Quotenregelungen im Bildungsbereich, der geschlechtliche Segregation verhindern soll. Diese Regelungen wurden von der Kommission zum Schutz vor Diskriminierung und vom Obersten Gericht bestätigt, auch wenn Entscheidungen von Zivilgerichten diesen Grundsätzen noch nicht immer folgen (Tisheva 2008a, 15).

Dennoch kann für den Arbeitsmarkt festgehalten werden, dass das bulgarische Recht den europäischen Vorgaben entspricht. Lediglich im Bereich spezifischer Beschäftigungen führen das Ministerium für Arbeit und Soziales und das Ministerium für Verteidigung eine Liste mit Aufgaben, für die es geschlechtsspezifische Regelungen gibt, die im Bereich des Militärs und in Bereichen religiöser Organisationen verorten bar sind.

Noch immer ist insbesondere das für den Beitritt verabschiedete Gesetz zur Bekämpfung von Diskriminierung wesentlicher Träger für die Übereinstimmung des bulgarischen Rechts mit den EU-Vorgaben (Tisheva 2008, 20). Lediglich wenige rechtliche Ausformulierungen für spezifische Regulierungen sind, wie im Fall des Schutzes von Selbstständigkeit und mithelfenden Angehörigen, noch zu treffen.

Allerdings wird weiterhin an der Implementation Kritik geübt, denn eine effektive Sanktionsmöglichkeit ist nicht gegeben und die Kompensation von diskriminierenden Akten nicht geregelt (Tisheva 2008a, 20).

Nach dem Beitritt Bulgariens wurden bereits im Jahr 2008 Sanktionen gegen das Land bezüglich der Programme PHARE, ISPA und SAPARD erlassen, da mit den Geldern missbräuchlich umgegangen wurde. Die Berichterstatterin aus Bulgarien hält diesbezüglich fest, dass diese Kürzungen sich auf die nationale Budgetierung auswirken werden, insbesondere deswegen, weil „this is not a priority for the Government. In practice, the Bulgarian Government will most probably continue to allocate meager funds for this crucial issue and will refrain from adopting special legislation and establishing a gender equality body“ (Tisheva 2008b, 41).

Am 17. Juni 2008 wurde von der Regierung der Nationale Aktionsplan für die Gleichheit der Geschlechter 2008 bis 2009 verabschiedet. Für die Rechtsexpertin stellt sich aber die Frage, wie die dort umfangreich angedeuteten Maßnahmen einen Niederschlag in der bulgarischen Gesellschaft finden sollen, da sich im Plan keine Hinweise darüber finden, wie die dafür notwendigen Kapazitäten geschaffen werden sollen. Insbesondere auch deswegen, weil die im Feld tätigen Nichtregierungsorganisationen im Plan nicht genannt werden und der Plan auch keinen Hinweis enthält, wie diese Organisationen in die Umsetzung eingebunden werden können. Dieser Nationale Aktionsplan soll die Europäische Roadmap für Geschlechtergleichheit 2006-2010 aufgreifen, aber nimmt dabei nicht auf, wie die

Gewerkschaften und die Vertreterorganisationen der Arbeitgeber in die Umsetzung der Geschlechtergleichheit und Gleichbehandlung eingebunden werden sollen.

Der Aktionsplan soll zudem budgetneutral umgesetzt werden und wird daher als „unrealistic and declaratory" bezeichnet. Zwischen Ende 2008 und Ende 2009 ist laut der bulgarischen Berichterstatterin an die Europäische Kommission nicht viel vorangegangen. Es wurden Reformen eingeleitet. Aber der mangelnde politische Willen brachte die Fortführung und Implementation zum Stillstand.

Es ist zu beobachten, dass Gleichstellung der Geschlechter in Anbetracht politischer Prozesse, wie zum Beispiel Wahlen, in den Prioritätensetzungen nicht berücksichtigt wird. Insgesamt ist die Regierung Stanischew von einer relativen Substanzlosigkeit bezüglich neuer Ansätze für die Gleichstellung der Geschlechter gekennzeichnet, so Tisheva (ebd., 42). Die Gesetzgebungsprozesse aus dem Jahr 2008 versuchten Maßnahmen zu treffen, um zum Beispiel institutionelle Voraussetzungen zu schaffen, deren Schaffung im Rahmen der Annäherung an die Europäische Union verabsäumt wurde. Aufgrund des dichten Programms kann für 2009 nicht mehr damit gerechnet werden, dass dieser Gesetzentwurf vom Parlament verabschiedet wird. Es besteht die Gefahr, dass durch diese Verzögerung der Gesetzgebungsentwurf fallengelassen wird und dann in der nächsten Zeit nicht wieder aufgegriffen werden wird, auch wenn über diese Regelungen bereits seit mehreren Jahren diskutiert wird. „Ohne ein spezielles Gesetz und entsprechende gleichstellungspolitische Instrumente stehen auf diesem Gebiet auch weiterhin keinerlei Mechanismen zur Koordinierung und konkreten Umsetzung zur Verfügung" (Tisheva 2009, 43).

Insgesamt kann aber eine weitere Hinwendung zu den Vorgaben Europäischen Rechts festgestellt werden, denn durch Änderungen des Arbeitsgesetzbuches und aufgrund des Gesetzes zum Schutz vor Diskriminierung (2004) wurden die Schutzvorschriften für die Mutterschutz- und Karenzzeiten verstärkt. Zwar gilt diese Regelung sowohl für Frauen und Männer, aber es wird bezweifelt, ob sie der kulturellen Basis, bulgarischen Realität und der bulgarischen Mentalität Entsprechen.

Trotz der politischen Hindernisse, die bereits oben angedeutet wurden, kann dennoch positiv vermerkt werden, dass Ende 2008 der Ministerrat die Nationale

Strategie zur Förderung der Geschlechtergleichstellung für den Zeitraum 2009-2015 verabschiedet hat. Allerdings, so die Rechtsexpertin Tisheva, enthält dieser Plan in erster Linie Zielsetzungen, die bereits in gesetzlichen Regelungen aufgefangen sind, allerdings bislang nicht in eine Implementation gefunden haben. „So ist zum Beispiel die Beseitigung von Geschlechterstereotypen im Bildungswesen seit 1. Januar 2004 ausdrücklich in dem Gesetzt zum Schutz vor Diskriminierung enthalten“ (Tisheva 2009, 44).

Weder Nichtregierungsorganisationen noch die finanzielle Unterfütterung der bislang bereits verabschiedeten Maßnahmen werden im Plan berücksichtigt. Es bleibt auch festzuhalten, dass das mangelnde Bewusstsein sich auch bis in die Institutionen durchzieht, denn auch die Kommission für den Schutz von Diskriminierung versucht, offensichtliche Fälle offener Diskriminierung (am Beispiel einer Werbung im Bericht dargestellt) nicht zu verfolgen bzw. unterlässt es, die rechtlichen Vorgaben durchzusetzen.

8.6.2 Rumänien

Der letzte Bericht der Europäischen Kommission für Rumänien war mehr als negativ und insofern ist es aus der Sicht des Jahres 2008 wichtig zu erkennen, was seitdem in Rumänien passiert ist. „Gender equality does not represent an area of concern fort he Romanian Government except declarations that are made to confirm gender equality principles” (Tesiu 2008b, 111). Wichtiger als die Fragen der Gleichstellung ist das Absinken der Bevölkerungszahlen, was mit den neuen Lebensstilen in Verbindung gebracht wird.

Es ist noch immer das Gesetz für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (2002) in Kraft, doch es ist praktisch nicht implementiert. Mit dem Gesetz vom 19. März 2008 wurden durch das Parlament wichtige neue Regeln der Gleichbehandlung, die durch die Notverordnung der Regierung (Nummer 67, 27 Juni 2007) bereits als geregelt galten, für die Beschäftigung und die sozialen Sicherheitssysteme umgesetzt. Diese wurden aufgrund intensiver Konsultationen mit der Europäischen Kommission verwirklicht. Damit wurden wichtige Regelungen der direkten und indirekten Diskriminierung in die Regelungen zur Beschäftigung übernommen (Tesiu 2008a).

„The reality does not allow for any evaluation of the extent to which legal standards are implemented“ (Tesiu 2008c, 138). Damit kann wohl recht deutlich gemacht werden, woran es in Rumänien auch nach dem EU-Beitritt im Jahr 2007 noch mangelt. Die europäischen Regelungen finden sich in Rumänien „somewhat gradually“ umgesetzt (Tesiu 2008c, 133), wenngleich die Durchdringung des rumänischen Rechtssystems nicht gegeben ist, denn es gibt erstens wenige Fälle aufgrund von Ungleichbehandlungen, und zweitens finden sich noch immer Rechtssprechungen, die das Vorhandensein der rechtlichen Regelungen bezüglich der Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern nicht reflektieren.

Die Nationale Agentur für Gleiche Chancen von Frauen und Männern ist für die Umsetzung der aus den *Acquis* auftretenden Anforderungen verantwortlich. „The National Agency has the strategic role of ensuring active and visible gender mainstreaming into all national policies and programmes and to ensure the substantiation, preparation and implementation of the Government strategy and policies in the field of equal opportunities and treatment between women and men” (Tesiu 2008c, 137). Doch sie verfügt nicht über die personellen und finanziellen Ressourcen, um diese Aufgabe wahrzunehmen. Letztendlich stellt sich die Frage, wie die Nationale Agentur, in Kooperation oder parallel zu anderen AkteurInnen wie NGOs oder Gewerkschaften, die Implementation vorantreiben soll. Allerdings hält die Bestandsaufnahme für die Jahre 2007 und 2008 fest, dass die Sozialpartnerorganisationen ihrer Rolle bei der Implementation nicht nachkommen, was sich zum Beispiel in Kollektivverträgen zeigt, die wichtige Regelungen der Gleichbehandlung und Gleichstellung nicht berücksichtigen.

Die europäischen Rechtsregeln sind zwar sehr wohl im rumänischen Recht zu finden, aber von diesen Rechtsgrundsätzen ausgehend ist keine weiterführende Implementation zu beobachten (vergleiche Tesiu (Tesiu 2008c, 137 ff). Die Verabschiedung eines neuen Zivilgesetzbuches am 11. März 2009 modernisiert die zivilrechtlichen Grundlagen, was insbesondere die Gleichheit vor dem Gesetz manifestiert. Damit wird für Rumänien „das erst Mal […] dem Gleichheitsgrundsatz im Zivilgesetzbuch ausdrücklich Geltung verschafft“ (Tesiu 2009, 103).

8.6.2.1 Zusammenfassende Bemerkungen

In Bulgarien sind lediglich umfassende Rechtsprinzipien der Antidiskriminierung in der Verfassung explizit formuliert, sie erfahren aber in spezifischen Politikbereichen keine separate gesetzliche Ausformulierung oder Überführung in handlungsrelevante Institutionen und Politiken. Die bulgarische Rechtssprechung kennt trotz des Antidiskriminierungsgesetzes von 2003 keine Definition der Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts und hat auch keine Arbeitsdefinition durch Fallentscheidungen entwickelt (Bulgarian Gender Research Foundation 2004).[147]

[147] Die Konvention zur Bekämpfung jeglicher Diskriminierung von Frauen wurde zwar 1981 ratifiziert, doch wurde sie bislang nicht in nationales Recht überführt, da in Einklang mit der bulgarischen Verfassung, internationale Vereinbarung erst nach der Veröffentlichung im Gesetzesblatt Gültigkeit erlangen. Diese Veröffentlichung fehlt bis heute. Formale Übereinstimmung wurde zwar für die Richtlinien 75/117/EEC und 76/207/EEC vermerkt, aber stellen die entsprechenden Folgegesetze im Arbeitsgesetz und dem neuen Gesetz zur Beschäftigung keine Übereinstimmung mit diesen Richtlinien dar. Bis 2003 hat es die Regierung nicht geschafft, weitere Richtlinien in das nationale Recht zu übertragen (Partnership for Equality Center 2002). Für Bulgarien muss festgehalten werden, dass ein tatsächlicher Ansatz für Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitik nicht existiert (European Commission.Directorate General for Enlargement. 2002, European Commission.Directorate General for Enlargement. 2003). Es finden sich in Bulgarien keine Programme, die auf die besondere Situation von Frauen in Phasen der ökonomischen Transformation eingehen. Außerdem sind die interministeriellen Arbeitsgruppen nur schwach ausgeprägt und andere institutionelle Arrangements fehlen völlig. Die bulgarische Rechtssprechung setzt damit die kommunistische Tradition der de jure statt einer de facto Gleichheit zwischen Frauen und Männer fort (Bulgarian Gender Research Foundation 2004, Open Society Institute 2002, Totkova 2004).

9 Schlussfolgerungen – Evaluierung im Lichte der Beeinflussung

Die in den Kapiteln 3 und 7 eingeführten Erklärungsmuster für die Reformprozesse der mittel- und osteuropäischen Staaten arbeiten mit zwei Randbedingungen – Konditionalität und institutioneller Offenheit – als auch mit drei Erklärungsdimensionen: Wahrscheinlichkeit, Geschwindigkeit und Güte der Anpassung. Die analytischen Möglichkeiten aufgrund der bisher aufgenommenen und erarbeiteten empirischen Ergebnisse in den beiden Kandidatenstaaten Rumänien und Bulgarien lassen Schlüsse über die Gültigkeit der theoretischen Annahmen in Bezug auf die rechtlichen Anpassungen zu. Es finden sich in der Beschreibung der Reformen und der Anpassungsprozesse empirische Auffälligkeiten, die sich hinsichtlich der Beziehung zwischen der EU und den Bewerbern im Beitrittsprozess auswerten lassen.

Die umfangreiche schriftliche Dokumentationen über den Verlauf der Anpassungsfortschritte durch die Berichte der Europäischen Kommission einerseits und die Papiere von NGOs und WissenschafterInnen spiegeln eine spezifische Sicht der Entwicklungen und der Situation in den beiden Bewerberstaaten wider, können aber darüber hinaus auch unabhängig vom hier untersuchten Gegenstand und den beiden Ländern betrachtet werden, sind sie doch das gängige Instrument der Europäischen Kommission für Beitrittsprozesse.
Für die nachfolgende Schlussbetrachtung werden zur näheren Beleuchtung der tatsächlichen Situation die in beiden Staaten durchgeführten ExpertInneninterviews in die theoretische Auseinandersetzung mit einbezogen. Diese Interviews lassen wichtige ExpertInnen, insbesondere aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich, zu Wort kommen. Diese Perspektive erscheint bedeutsam, da die Europäische Kommission in Kooperation mit der nationalen Exekutive ihre Sicht der Entwicklungen im Rahmen der Fortschrittsberichte einbringen konnte. Insbesondere die Interviews mit RechtsexpertInnen und VertreterInnen von NGOs[148] ermöglichten einen detaillierten Blick darauf, welche

[148] Da den InterviewpartnerInnen Anonymität zugesichert wurde, scheinen in dieser Arbeit keine Namen auf. Um die einzelnen Aussagen dennoch einer konkreten Person, und der Art der Einrichtung die sie vertritt, zuordnen zu können, wird jeweils eine Nummerierung für die unterschiedlichen ExpertInnen aus unterschiedlichen Nichtregierungsorganisationen stehen. Die befragten ExpertInnen im Rahmen dieser Arbeit finden sich im Anhang aufgelistet. Die

Rolle der Europäischen Union in der nationalstaatlichen Re-Regulierung wichtiger Gesetze zuzuschreiben ist, und wie sich gleichzeitig die Implementation darstellt, die in den Fortschrittsberichten der Kommission in weiten Zügen nicht auftaucht.

Das im Europäisierungsansatz angelegte Anreiz-Modell arbeitet mit der Annahme, dass ein Misfit zwischen nationaler und europäischer Ebene besteht, und dass dieser die Verteilung der Machtressourcen der nationalen Akteure ändert und damit neue Handlungsspielräume eröffnet. Ein weiteres Merkmal dieser Denkweise liegt in der Bestimmung des „degree of misfit" zwischen der nationalen und der europäischen Ebene. Allerdings muss ein Anreiz gesetzt sein, der die Anpassung nationalen Rechts an die europäischen Vorgaben rechtfertigt. Für beide Staaten lässt sich aus den Länderbeschreibungen festhalten, dass kein wesentlicher politischer Widerstand gegen den Beitritt in der Europäischen Union seitens politischer AkteurInnen formuliert wurde. Ganz im Gegenteil, die politischen Parteien weisen alle eine deutliche Positionierung Pro-Mitgliedschaft auf (siehe Kapitel 6). Insofern ist, ausgehend von einer recht allgemeinen Beobachtung, zunächst kein Widerstand gegen die generelle Notwendigkeit von Anpassungen gegeben.

Eine weitere zentrale These dieser Betrachtungsweise ist, dass ohne den Anpassungsdruck durch den verbindlichen *Acquis* der Wandel in der vorliegenden inhaltlichen und institutionellen Ausrichtung nicht stattgefunden hätte. Aus den ExpertInneninterviews lassen sich dazu deutliche Aussagen gewinnen, die sich sowohl auf die generelle Situation, aber auch auf die spezielle Situation des Gleichbehandlungs*Acquis* beziehen lassen.

> "Surely the European Union accession process has a great influence on the legislation framework in Bulgaria. Because all these European law have to be transposed, and it is a requirement from the accession. Yes, it influenced a lot the legal framework and also institution building and also capacity building of the administration. And also to some extent, the perceptions of the public" (Bulgarien, NGO-3).
>
> "So this of course the ***EU*** matters a lot" (Rumänien, NGO-1).

Das zentrale Erklärungsmuster für die Anpassungsanstrengungen in Rumänien und Bulgarien kann somit klar in Konnex mit den konditional formulierten

---

Abkürzung MIN bezieht sich auf ein nationales Ministerium, EC auf Europäische Kommission, NGO wird für VertreterInnen von Nichtregierungsorganisationen verwendet.

Bedingungen des Beitritts gesetzt werden. Der Beitritt war für beide Staaten nur dann zu erreichen, wenn sie die an sie gestellten Bedingungen erfüllen.

> "So within the matter of course the ***EU*** was an important factor" (Bulgarien, NGO-4).
> "In fact, the quick acceptance of anti-discrimination was, how to say, pushed a little bit, from the process of harmonization and closing chapter 13" (Rumänien, NGO-2).

Die Beschreibung der Anpassungsentwicklung im Politikfeld der Gleichbehandlung macht aber auch deutlich, dass unterschiedliche Rechtsbereichte in sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten umgesetzt wurden. Die Adaptions- und Implementationsbemühungen im Rahmen der Annäherung bzw. im Rahmen eines Beitrittsprozesses waren also von den unterschiedlich vorliegenden nationalen Bedingungen abhängig. Hier lassen sich zunächst zwei große Dimensionen differenzieren: 1.) die institutionellen Strukturen der Verarbeitung von Anpassungsnotwendigkeiten auf der Seite der Exekutive, und 2.) die im politischen Prozess agierenden AkteurInnen.

Die Verankerung der Umsetzungsanliegen in einer zentralen Regierungsposition hat Rumänien dabei geholfen, sich schneller und intensiver den Aufgaben der Anpassung an den *Acquis* zu widmen. Dabei, und dies ist ein Spezifikum der rumänischen Situation, konnte die Regierung nicht nur alle Erfordernisse zentral koordinieren, sondern mittels Regierungsverordnungen und Regierungsnotverordnungen wichtige legislative Schritte selbst setzen und so die Umsetzung beschleunigen. Die Integration europäischen Rechts wurde also von der Exekutive direkt gesteuert und das Parlament sowie politische Willensprozesse wurden damit in gewisser Weise eingeschränkt. Dies wird auch deutlich, wenn die zivilgesellschaftlichen AkteurInnen zu Wort kommen.

> "We have lots of years of experiences in the field. But during the establishment of the new agency, we were not asked to help or to council the ministry" (Rumänien, NGO-2).
> "We didn't want the new agency, because we were not involved in the discussions about its role" (Rumänien, NGO-1).
> "Regarding the new established agency there as a big discussion in between the NGO network, as we were not asked for help. Now we train the new employees" (Rumänien, NGO-4).

In Bulgarien hat die Regierung zwar mit dem Europaministerium auch eine zentrale Instanz geschaffen, doch waren für die Umsetzung der europäischen Anforderungen insbesondere die jeweiligen Fachministerien verantwortlich. Zudem war das Parlament deutlich intensiver in die legislativen Akte eingebunden, was insofern als zeitliches, aber auch inhaltliches Hemmnis bei der beschleunigten Umsetzung angesehen werden kann. In Bulgarien aber, wo das gesetzgeberische Mittel der Verordnung durch die Regierung nicht vorliegt, wurde das wesentliche Gesetz in Gleichbehandlungsfragen das Geschlecht betreffend durch das Parlament abgelehnt. Durch die demokratischen Verfahren von Gesetzgebungsprozessen werden im Parlament jene Konflikte offenbart, die aufgrund unterschiedlicher Regelungstraditionen auftreten können.

Beispielhaft kann hier das Zurückhängen Bulgariens im Angleichungsprozess erwähnt werden, denn dadurch, dass ein Gesetz zur Gleichbehandlung zurückgewiesen wurde, konnten die Vorgaben der Europäischen Union nicht gelöst werden.

> "It was rejected in the parliament because the people in the parliament they said, there is not such kind of discrimination in Bulgaria. We don't need this law" (Bulgarien, NGO-3).
> "So about 1999 and 2000 we were included in the team for the creation of the equality act for Bulgaria. But the equality act was refused after the first reading in the parliament and it came just before the elections in 2001. And 30 days before the parliament finished their work, they refused the act. The following government of Saxburski started a debate, because this law, the equality act" (Bulgarien, NGO-2).

An diesem Punkt zeigt sich nicht nur das Bewusstsein der verantwortlichen politischen EntscheidungsträgerInnen, sondern auch der negativ-beschränkende Einfluss der Europäischen Union auf die Bewerberstaaten, die in erster Linie bemüht sind, die Vorgaben des *Acquis Communautaire* umzusetzen. Durch die Zurückweisung des Gleichstellungsgesetzes lässt sich auch ein großer Teil der Verzögerung erklären, der bei der Umsetzung europäischen Rechts in Bulgarien nachzuweisen ist.

> "But finally the new parliament decided to accept in order to chapter 13 social issue in the harmonization of the Bulgarian legislation to the European law. They decided to create the anti discrimination law. The anti discrimination law in the part of gender, is covering main things, but not all the things, which were formulated in the old law on gender equality" (Bulgarien, NGO-2).

Obwohl also die politischen AkteurInnen als wesentliche Zielsetzung den Beitritt zur Europäischen Union verfolgten, führte das nicht automatisch in allen Politikfeldern zu Handlungen, die die Voraussetzungen für den Beitritt schaffen konnten.

> „It was not on the agenda of the government, it was not of high priority and that's why it was not accepted. And this is a sign, that there is not so strong political will to gender issues and mainstreaming and these things" (Bulgarien, NGO-2).

Insofern kann der Anpassungsdruck zwar die Übernahme von EU-Recht bewirken, aber die Dauer der Anpassungsprozesse hängt wesentlich von der Gestaltung der Übernahmebedingungen, dem politischen Bewusstsein der AkteurInnen und von ihrer politischen Gestaltungsmacht ab.

Insofern kann zunächst festgehalten werden, dass insbesondere der Anpassungsdruck, ausgehend vom Anreiz des Beitritts, vorgelegen hat, aber die Übernahme des europäischen Rechts ganz wesentlich von den nationalen politischen Prozessen abhängig war. Gleichzeitig wird aber deutlich, dass Rechtssetzungsprozesse in erster Linie auf die Übernahme des *Acquis Communautaire* als solchen ausgerichtet waren.

Es deutet sich bereits in der Beschreibung der Anpassungsfortschritte an, dass mit zunehmendem Näherrücken des Beitrittstermins die Bemühungen der Kandidatenländer zugenommen haben. Gerade für Bulgarien und Rumänien kann ein weiteres Ereignis als einschneidend und entscheidend identifiziert werden: der versagte Beitritt mit der großen Gruppe der Bewerberstaaten aus Osteuropa 2004. Dieser Schritt hat natürlich einerseits die Reformbemühungen verstärkt bzw. überhaupt erst, besonders in Bulgarien, die Ernsthaftigkeit der gestellten Bedingungen deutlich gemacht. Zudem ist in dem eigentlich sehr negativen Ereignis indirekt auch abzulesen, dass die Europäische Kommission sich an ihre selbst geschriebenen Bedingungen hält: nämlich dass ein Staat, der die gestellten Bedingungen erfüllt, auch Mitglied der Europäischen Union werden kann. Im Versagen des Beitritts in der ersten Runde der Osterweiterung können zwei theoretische Erklärungsansätze verankert werden. Einerseits sind das die Authentizität und Bestimmtheit der Bedingungen, die sowohl positiv als auch

negativ auf die öffentliche und politische Struktur in den Bewerberstaaten einwirken. Anderseits rücken damit auch die nationalen AkteurInnen stärker in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Während ersteres im dahinterliegenden Erklärungsmuster versucht, den Konnex zwischen Leisten, Unterstützen und Beitreten zu erfassen, kann letzteres eher als mittelbares Druckmoment gewertet werden, da insbesondere der innenpolitische Druck auf die politischen AkteurInnen gestiegen ist. So ist es nicht überraschend, dass Bulgarien nach und nach seine Bemühung der Rechtsübertragungen erhöhte, denn mit dem näher rückenden Beitrittstermin stieg auch die Notwendigkeit, die Bedingungen der Europäischen Union zu erfüllen. Die zusätzlichen Mittel, die durch den Beitritt der zehn anderen Kandidaten im Jahr 2004 freigesetzt wurden, und Rumänien und Bulgarien in ihren Bemühungen der institutionellen und rechtlichen Angleichung unterstützen sollen, stellen einen zusätzlichen Anreiz dar, die Reformen fortzusetzen. Allerdings, und hier unterscheiden sich die Wahrnehmungen der befragten ExpertInnen von den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission, wird insbesondere die Rechtsangleichung in den Berichten wiedergeben, während die Implementationsebene des Rechtstransfers in den Berichten praktisch vernachlässigt wird. Gerade aber die Dimension der Implementation erscheint beim Rechtstransfer von besonderer Bedeutung. Zwar sehen VertreterInnen der Europäischen Kommission ihre Verantwortung auch in der Beobachtung der Implementationsleistung: „Of course we are always stressing the implementation of the legislation, it is not only adoption, but it also needs to be implemented. And also, there needs to be a necessary structure for the implementation“ (EC-1), die nationalen ExpertInnen berichten von einer durchaus anderen Situation:

> “They don't care about this! On the implementation and they only look at the adaptation and that's it” (Bulgarien, NGO-4).
>
> “But, it doesn't work, because, I don't know, I can not say surely why it does not work, in my point of view, I will give you some examples now from our projects. Nobody knows the laws exactly, even the lawyers. They are not enough experienced how to deal with those procedures. And also people don't know and look after their rights” (Rumänien, NGO-1).

Dies macht auf den offensichtlichen Umstand aufmerksam, dass die Europäische Kommission offenbar wesentliche Informationen über die tatsächliche Implementation von Rechtsbeständen nicht berücksichtigt. Durch die

ExpertInneninterviews wird aber auch deutlich, dass die veröffentlichten Fortschrittsberichte der Europäischen Union nur eine sehr verkürzte Darstellung der Situation in den Bewerberstaaten geben und keine ausreichende Quelle für die Bewertung der erreichten Fortschritte für Außenstehende bieten. Zwar halten VertreterInnen der Kommission fest, dass der Gesetzgeber mit den NGOs in Kontakt steht: „There are regular contacts with the civil society. There are also many NGOs doing their own reports and some of them in the meantime called at least in Bulgaria their regularly reports, which they are submitting for us to our information in order to inform us about their point of view“ (EC-1). Dieser Aspekt klingt von der Seite der nationalen BerichterstatterInnen ein wenig anders:

> “But until now, there is no action from the commission. And I send it all the time to other colleagues from other countries, but there is no report, there is nothing to report. So what is our work for, sometimes I ask myself. It is not only for being paid for that” (Bulgarien, NGO-4).
> “We would like to have some effects. We have some comments on things that we don't, that we didn't state in our reports sometimes, maybe it is not important for them, I don't know. We discussed it so often with the commission and experts from other countries” (Rumänien, NGO-2).
> “We show things as they are and sometimes I have some responds from the commission, something not very good, and they say, please we have to abolish this paragraph of yours but since we are democratic, the commission, please explain why you think that it is so and so” (Rumänien, NGO-3).

Es ist interessant, dass die nationalen ExpertInnen eben gerade den Implementationsverlauf der Rechtsangleichung problematisieren und die Europäische Kommission auf Versäumnisse der Bewerberstaaten aufmerksam machen.

So wird bereits 2005/2006 von den nationalen ExpertInnen in beiden Ländern auf massive Implementationsdefizite hingewiesen, die allerdings in den Kommissionsberichten in dieser Form nicht auftauchen.

> “There are no institutions in the current situation” (Bulgarien, NGO-2).
> “Because from 2004 till now, may this year 2005, the creation for anti-discrimination commission which is responsible for implementation, it was not created until 2005. Every time they said, it will start in November, it will start soon, but since may we have this commission. But still it is not working in a proper way” (Bulgarien, NGO-3).
> “To have very clear institutional mechanisms, which is not in place yet, even the government state that we have such structures, but we know that

> means nothing, there is only one commission, it is not equal opportunities" (Rumänien, NGO-1).
> "The new agency has no resources, is not independent and isn't even well positioned within the ministry" (Rumänien, NGO-3).

Dennoch sind die administrativen VertreterInnen durchwegs optimistisch und verteidigen ihre Position. „We are in a new position and hope to push the issues much more than others have done it before" (Rumänien, MIN-1). Ihre Einschätzung bleibt aber insofern realistisch, da es sehr schwierig ist, gesellschaftliche Werte und Einstellungen der PolitikerInnen und der Bevölkerung zu verändern. „Of course, we are lacking of resources, and are not present in every region, just in Bucharest. So, we will see what the agency is capable of" (Rumänien, MIN-1).[149] Das Grundproblem der geschaffenen Institutionen besteht in der chronischen Unterfinanzierung, was sich auf die Ausstattung und die Möglichkeiten der zentralstaatlich angesiedelten NGOs auswirkt. Sie sind personell unterbesetzt, unterfinanziert und nicht unabhängig von politischen Einflüssen. Außerdem wurden bei der Konstruktion der Agentur und der personellen Besetzung nicht auf die Erfahrungen bereits seit Jahren im Feld arbeitender Personen zurückgegriffen.

Es werden zwar die Regeln der Angleichung an den *Acquis* befolgt, und dies führt im Erweiterungsprozess auch zur Angleichung nationaler Rechtsvorschriften, wie es auch in den Fortschrittsberichten dargestellt wird, aber die Implementation und Ausgestaltung des neuen Rechts durch politische Programme und institutionelle Strukturen wird vernachlässigt. Es ist zudem zu vermuten, dass die Adaptionsprozesse nicht zu jener rechtlichen Schutzfunktion des Individuums führen.

> "Und dann hat die nächste Regierung unter dem europäischen Druck hat sich entschieden, ein neues Gesetz erarbeiten […] aber die Regierung hat eine irische Rechtsanwälten engagiert und die hat den Gesetzentwürfe gemacht, aber da gab es aber viele Sachen die nicht in Bulgarien so funktionieren und angewendet werden können" (Bulgarien, NGO-1).

[149] Allerdings ist die zentralstaatliche Agentur in Spanien unabhängig, während die Agentur in Rumänien unter der Führung des Sozialministeriums war. Durch neueste Gesetzesänderungen (Juli 2006) ist die Agentur nun autonom, und die Leiterin der Behörde wurde in den Rang einer Staatssekretärin erhoben.

Es werden also Rechtselemente und Rechtsstrukturen aufgenommen, die nicht in die vorhandene Struktur einfügbar sind und als Transplantat wirkungslos erscheinen. Wenn, wie oben dargestellt, insbesondere die Konditionalität im Rahmen des Anreizmodells für die Übernahme von Rechtsbeständen verantwortlich ist, dann stellt sich die Frage, welche Erwartungen an die tatsächliche Rechtsimplementation gestellt werden können, wenn beide Staaten bereits Mitglieder der Europäischen Union sind und die Sanktionsmechanismen der Europäischen Kommission wesentlich wirkungsschwächer sind, als sie dies im Rahmen des Beitrittsprozess gewesen sind. Eine plausible Vermutung könnte sein, dass die im Beitrittsprozess weniger bedeutenden intervenierenden Faktoren wie Gegenspieler und institutionelle Struktur während des nachgeordneten Implementationsprozesses eine wesentlich stärkere Rolle einnehmen (dazu auch Wincott 2003) und so die Implementation nachhaltig verzögern.

Die internationalen Vorgaben bilden also eine recht abstrakte Zielsetzung, die vor allem in eine Adaption des Rechts mündet, aber weiterführende Implementationsprozesse nicht vollzieht. Durch die *ExpertInnen*interviews wird deutlich, dass zivilgesellschaftliche Organisationen sich vor der Herausforderung sehen, die Implementationsphase anzustoßen und voranzutreiben. Sie sehen sich gleichzeitig aber in einer ungünstigen Position, da die politischen verantwortlichen AkteurInnen in der öffentlichen Verwaltung und die Sozialpartner nur wenig Interesse am Thema der geschlechtlichen Gleichstellung und -behandlung haben.

Etwas, das auch in den Fortschrittsberichten immer wieder in recht allgemeiner Form auftaucht, von ExpertInnen bemängelt wird und in erster Linie wohl in den Transformationsbedingungen verankert ist, ist der schleppende Umbau der öffentlichen Verwaltungsstrukturen. Diese sind einer Vielzahl der neuen Erfordernisse nicht gewachsen und daher ein wesentliches Hemmnis bei der Umsetzung des europäischen Rechts in den Bewerberstaaten. Wobei eben an dieser Stelle nicht die Übernahme-, sondern insbesondere die Implementationsebene der neuen Rechtsregeln thematisiert ist. Reine Rechtsangleichung, wie sie die Europäische Union durch die Konstruktion des Beitrittsprozess betreibt, führt zur rechtlichen Sicherheit und Vereinheitlichung, kann aber grundlegende Geschlechterungleichheiten nicht verändern. Die Probleme der Implementation, also die tatsächliche Verankerung rechtlicher

Konstrukte in den täglichen Praktiken der öffentlichen Verwaltung ist von bestimmten Grundbedingungen abhängig. Dieser Restrukturierungsprozess der Verwaltung hängt auch vom gestalterischen Willen der politischen AkteurInnen ab, ist allerdings auch eine Frage des Bewusstseins in der Verwaltung selbst.

> "The legal system doesn't work at all. Even judges do not know the legislation" (Rumänien, NGO-1).

Es ist an dieser Stelle aber auch festzuhalten, dass die Umsetzung und Implementation des neuen europäischen Rechts nicht allein im Bereich der öffentlichen Verwaltung, sondern teilweise auch im Aufgabenfeld der Sozialpartnerorganisationen in diesen Ländern verankert ist, die den Bewusstseinsbildungsprozess, insbesondere im Bereich Gleichbehandlung von Frauen und Männern, in sich nicht, und somit auch für ihre KlientInnen nicht vollzogen haben. Dies liegt aber auch daran, dass die im Feld des Arbeitsschutzes wichtigen AkteurInnen, wie zum Beispiel die Gewerkschaften, auch noch nicht jenes Bewusstsein teilen, das für die Anwendung von Anti-Diskriminierungsrecht notwendig wäre.

> "The trade unions have a lot of training opportunities a lot of ideas from the EU, from ILO and other organizations with clear gender messages from there. But the male leaders, they may be afraid of their political positions. It was never a political question in trade unions. And it is very surprising, we cannot report on this, because there is not anything. Everything is left to NGOs, but we are not as strong as trade unions, and we cannot influence on the main issues, especially in the labour field. It is up to them, but also in the other social fields, not only labour. In also in education an everything" (Bulgarien, NGO-2).

Die Gewerkschaften hingegen werden von allen befragten ExpertInnen als nicht besonders einflussreich im Politikfeld der Gleichbehandlung beschrieben, und das, obwohl sie bestimmende AkteurInnen der nationalen Politik sind. Sie sind generell nicht besonders interessiert an der Gleichstellungs- und Gleichbehandlungsthematik. Wie in Bulgarien kooperieren auch in Rumänien viele NGOs mit den Gewerkschaften und übernehmen Schulungsaufgaben, um auf die Problematik aufmerksam zu machen.

> "I don't know what is going on in the trade unions, there are now some female trade unions like in some Asian countries. But the trade unions do not so much. And I know the social partners are also partners of the legislation in the ***EU***; I cannot imagine ours to do that. They were not even

> supporters of this law on equal opportunities; they didn't like it very much" (Bulgarien, NGO-2).
> "But the trade unions could have an important role, because they should support people to go to courts and fight for their rights, and pay the lawyers, anyway they will not go to the court" (Rumänien, NGO-1).
> "The Problem is that NGOs cannot do the awareness raising, the research, the lobbying and being dependent on financial allowance of international organizations. So, we just concentrate on the fieldwork with women and children and try to be present in the public and try to influence politicians, but you know" (Rumänien, NGO-1).

Dies führt in der Folge dazu, dass es wiederum die NGOs sind, die wichtige Aufgaben bei der Implementation, insbesondere im Bereich der Rechtsbewusstseinsbildung und Rechtsberatung leisten müssen. Es sind die NGOs, die einerseits die Gewerkschaften betreuen, und andererseits die Frauen beraten.

> "Wenn die Gewerkschaften ihre Rolle zur Information der Arbeitnehmer nicht wahrnehmen und damit der Informationsfluss nicht gewährleistet ist, wer übernimmt diese Aufgabe dann? Wir!" (Bulgarien, Juristin-1).
> "Of course, trade unions should have a more vital role, because they have much more power and financial resources. But now we started to work with them, because in fact, there is no capacity for gender in the trade unions. And it is a good cooperation for dealing with gender issues. Because some time trade unions don't play this role the European union is imagining it, in Bulgaria" (Bulgaria, NGO-3).
> "We experienced a very good cooperation with the partners of the trade unions, which are local trade unions offices. And sometimes this question also of whom und how all the question is articulated in the trade unions. But in many points the trade unions are not that strong for debates with political institutions" (Rumänien, NGO-2).
> „I can't say that they know a lot or the level of awareness is enough, we have the chance to work with the biggest trade unions, with the women's union of labour confederation of *Podreka*, and we train a number of representatives, they made the selection, because they have regional organizations but also they have wide range of organizations, it is a little bit complicated structure. And so they made a selection and we trained the representatives of trade unions on gender mainstreaming approach and gender mainstreaming methods. Concerning policies, concerning institutional organisational structure and policy. External and internal and so on. And we prepared some kind of book for them, a manual. Some people have good knowledge, about the issues, the know how to work on that. But it is more personal commitment than commitment of the organization. I think that still on the level governing level of trade unions there is still lacking knowledge and not focussed even awareness on these issues" (Bulgarien, NGO-2).

Dies führt in der Folge dazu, dass es wiederum die NGOs sind, die wichtige Aufgaben bei der Implementation, insbesondere im Bereich der Rechtsbewusstseinsbildung und Rechtsberatung leisten müssen. Es sind die NGOs, die einerseits Gewerkschaften betreuen, und andererseits Frauen beraten. Das für den Rechtstransfer und insbesondere für die Rechtsimplementation notwendige Bewusstsein für neues Recht wurde in den Bewerberstaaten, insbesondere im Feld Gleichbehandlung und Gleichstellung, weitestgehend vernachlässigt. Dies kann allerdings nicht allein politisch-ideologisch festgemacht werden, sondern liegt auch an den Bedingungen des vorherrschenden Geschlechterregimes und den Transformationsbedingungen, die insbesondere die individuellen und gesellschaftlich-ökonomischen Probleme in der Bewusstseinsebene weit oben positioniert.

Wie bereits aus den oben wiedergegebenen Einschätzungen sichtbar wird, sind die politischen Prozesse in erster Linie vom Anpassungsdruck der EU beeinflusst, aber nicht durch Überzeugungen und Bewusstsein der handelnden PolitikerInnen abgesichert.

> "But it was not on the agenda of the government, it was not of high priority and that's why it was not accepted. And this is a sign, that there is not so strong political will to gender issues and mainstreaming and these things" (Bulgarien, NGO-2).

Und eben an dieser Stelle spielt der Beitrittsprozess für die politischen Prozesse in den Bewerberstaaten wiederum eine besondere Rolle, denn durch das Wirken der Europäischen Union konnten die eigenen Interessen jener Organisationen stärker in den politischen Gestaltungsprozess kommuniziert werden.

> "So within the matter, of course the ***EU*** was an important factor, but the pressure from below was also important. And you know, to which extent actually civil society can influence politics countries is still one of my questions and problems – the EU helped a lot" (Bulgarien, NGO-4).

Insofern wird die Rolle der Europäischen Union sehr positiv beschrieben. Dabei wird auch auf die besondere Konstellation und Situation eingegangen, dass man von externen politischen Akteuren fast vollständig unabhängig ist.

> "So in this respect, yes, European integration helped us to, maybe not to accept values gender equality as value, but more for set the constrains and the good side of the free market economy, because there are good sides on the other hand, which is a difficult and sometimes painful change for people" (Rumänien, NGO-2).
> "So this of course the ***EU*** matters of lot, but you know the European union and negotiations are formal process and we always say that" (Bulgarien, NGO-2).
> "It also because a lot of people from NGO had the opportunity… that time… to travel abroad to attend events, UN especially. And they are influenced by Beijing and they influenced also the space here. So I think it is also the people and the people fights, there is the European union, the NGOs but without the triggering effect of the EU it is difficult to explain, what happened in the field of gender equality" (Bulgarien, NGO-4).

Dennoch wird den neuen rechtlichen und institutionellen Gegebenheiten eine wichtige Rolle auf dem Weg hin zu mehr Gleichheit zwischen Frauen und Männern zugeschrieben, allerdings wird dies lediglich als erster Schritt gesehen. Positiv wird immer wieder darauf hingewiesen, dass es jetzt eine rechtliche Basis gibt, die neu ist und breite Handlungsräume eröffnet hat.

> „Ja, das ist sehr wichtig. Nicht nur Gesetze haben, aber das alles auch differenzieren und anwenden. Und es wird sicher ein bisschen dauern" (Bulgarien, Juristin-1).
> "Well, so this is a different thing, it is completely different, because I should say, that gender equality as a value, is accepted in the society. The good thing of the anti-discrimination law is that it is more law, which prevents discrimination, on the one hand. It describes very clearly what means discrimination, burden of proof, which was not in our legal system before and which is a new thing, and very important. It also give clear definitions what discrimination means and different grounds, what sexual harassment means, which is important, before that law we don't have these provisions in our legislation. I mean these are clear definitions, which make it easier, when people are really victims of some discriminatory acts. From employers or other institutions, they are better protected now" (Rumänien, NGO-1).

Allerdings muss an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass neue gesetzliche Regelungen zwar vorhanden sind, aber das Rechtsbewusstsein auf den unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen noch nicht angekommen ist.

> „Wir haben die Gesetzgebung, wir haben die Kommission, aber in Wirklichkeit, die Frauen haben keine Chance und wollen auch nicht. Ich habe fast alle Fälle im Gericht gesammelt, und es gibt nur zwei Fälle, die als Diskriminierungsfälle eingestuft werden. Inzwischen gibt es aber auch

> die ersten Fälle von Diskriminierung aufgrund von Ethnie – Roma-Minderheiten –, dass das Mädchen in der Schule nicht aufgenommen wurde. Aber grundsätzlich wollen Frauen nicht klagen“ (Bulgarien, Juristin-1).
> „The equal treatment rules do not work, if people, and in our case women, do not know, whether there are discriminated or not“ (Rumänien, MIN-1) .

Die positive Bewertung der neuen rechtlichen Grundlagen bezieht sich in erster Linie auf die neuen rechtlichen Voraussetzungen, sich gegen bestehende Diskriminierungen zu wehren.

> “But concerning the act on equality it has pure economic connotation so I think it is a bigger thing. It is important for the market, it fights for rights. But again, also to have an antidiscrimination law is good. […] That is a good thing” (Bulgarien, NGO-3).

Allerdings, so zeigen insbesondere die ExpertInneninterviews, ist das Bewusstsein für Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts kaum ausgeprägt, was auch an Fällen abgelesen werden kann, die vor Gericht gebracht wurden.

> “It is connected with many things. It is difficult, because nobody has data on this and I can only compare in my head. Why it is difficult, because a lot of social benefits are improving the situation of women. A lot different attitudes are worsening that. And I cannot generalise, I can only say, that from my perspective, I understand what is gender policy and I understand how important it is. I don't now whether the situation of women better or worse. Speaking about the opportunities and even for girls maybe it worsens, see trafficking in Bulgaria” (Bulgarien, NGO-4).
> “Additionally, gender is also not on the priority list, because now everybody in the EC thinks on things that have to be done to fulfil the criteria of entry. And also the financial resources are going to projects that deal with corruptions and reforms in the justice sector” (Bulgarien, NGO-3).
> “Women, equal opportunities and equal treatment, but also minorities and a lots of social issues – especially children, are not on the latent priority list of political decision making” Rumänien, NGO-2).
> “We have a big awareness problem in Romania. There is no change in the private sphere regarding equal treatment and gender roles. Maybe it is different in the capital, but in the country side, things didn’t change so much” (Rumänien, MIN-1).

Der Bewusstseinsmangel unter den führenden PolitikerInnen scheint ein grundlegendes Problem zu sein, sodass alle Maßnahmen an dieser Problematik zu scheitern drohen oder eine faktische Schwächung der gesetzten Maßnahmen

bedeuten. Sowohl die Medienlandschaft als auch die Öffentlichkeit ist relativ unkritisch im Umgang mit Geschlechterstereotypen.

> "And here in my point of view all the former communist countries it is a big contradiction and sometimes women resist to this gender equality thinking, some of them are not aware what is gender. Gender is mixed with feminism and emancipation and most of women are sick of emancipation, because during communism, everyone proclaims, that we are finished with emancipation, equality. We were advanced. Women were very much tired of that triple role. And there bad clash of the whole understanding, what we mean of gender equality" (Bulgarien, NGO-3).
> "Within our society there are strong stereotypes regarding sexes. The media are not reflecting those issues at all and therefore it is quite difficult for the different NGOs to raise awareness for the issue of equal opportunities" (Rumänien, NGO-1).

Neben dem Beitrittsprozess, der in erster Linie auf die Annäherung der Bewerberstaaten an den europäischen Rechtskorpus fokussiert, sind es eben auch die Bedingungen der Transformation, die sich auf die Bereitschaft und die Art und Weise der Reformprozesse auswirken, aber auch die Grenzen der Reformen aufzeigen. Die Transformation ist das wesentliche Kennzeichen der Übergangsperiode vom sozialistischen Regime zum demokratischen, in die europäische Staatengemeinde eingebundenen, Staat. Der Fall des Sozialismus in den beiden Staaten kann als kritischer Übergang interpretiert werden, der Wandel für die beteiligten Akteure als notwendig definiert. Trotz dieser dramatischen Umbruchsituation verfügten die institutionellen Arrangements in unterschiedlicher Weise über ein beachtliches Beharrungsvermögen, was sich am deutlichsten in den ersten Jahren bis zur Beitrittsperspektive, aber auch in den ersten Jahren nach der Eröffnung der Beitrittsperspektive zeigen lässt. Nur langsam und sehr inkrementell kommt es zu Reformen in Richtung der europäischen Vorgaben. Dies liegt allerdings eher an den unklaren politischen Verhältnissen und an der Unentschlossenheit der politischen EntscheidungsträgerInnen und Parteien. Wie in der Arbeit ausgeführt, umschließen die Transformationsprozesse gesellschaftliche, ökonomische und politische Bereiche. In dieser Situation erlangen die Politikmodelle der Europäischen Union eine besondere Präsenz, weil Transformationsprozesse und Erweiterungsprozesse praktisch parallel ablaufen. Dies insbesondere deswegen, weil tatsächlich ein Reformbedarf der Institutionen vorhanden ist, um unter den

Bedingungen der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie funktionieren und agieren zu können. Diese Situation wird als institutionelle Offenheit bezeichnet. Insofern kann auch die institutionelle Offenheit als notwendige Bedingung für die Reformen angesehen werden, allerdings sagt diese Offenheit zunächst nichts darüber aus, in welche regulative und institutionelle Richtung sich Reformbemühungen entwickeln. Die Einwirkung internationaler Organisationen findet unter den Bedingungen der institutionellen Offenheit gute Voraussetzungen, und so kann an dieser Stelle der Europäischen Union aufgrund der Klarheit und Finalität ihrer Anpassungsbedingungen eine gewisse Dominanz attestiert werden.[150]

Doch auch die schwierige wirtschaftliche Situation, das gesellschaftspolitische Klima und die Geschlechterkultur werden als hinderliche Faktoren beschrieben und in fast allen Interviews als sehr einflussreich beschrieben.

> "Yes, but what about the inequalities. Because sometimes people feel comfortable with the new inequalities. And when last year some sociologist and also political scientist announce that the transition was over in Bulgaria. So it means that we are comfortable with the new inequalities" (Bulgarien, NGO-4).
> "This is the stage, we don't have to questions what happened. We have to go from now on in the market economy like the other countries, but it means that we live with the inequalities. So we don't questioned anymore, but we have to ask ourselves what is happening around us. It is in the past, we had achieved it, and we don't need more equality. On the other side the new equalities, actually that are results of the market economy. It is not manageable, we are happy with that. And now we fight against the corruption and organized crime" (Rumänien, NGO-2).

Die offensichtliche Veränderung und Ausweitung der Konzepte von Gleichstellung und Gleichbehandlung der Geschlechter stoßen durch ihren rechtlichen Fokus auf die Grenzen der politischen und gesellschaftlichen Kultur sowie ihrer Praktiken.

Die befragten ExpertInnen weisen der Europäischen Union eine wichtige Rolle bei der Etablierung der Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitik nach 1989/90 zu. Beide Staaten haben unterschiedliche Wege der Institutionalisierung beschritten und diese binden zivilgesellschaftliche AkteurInnen teilweise mit ein.

[150] Dass auch andere internationale Organisationen durchaus Einfluss auf Reformen in den Staaten Osteuropas hatten, zeigt sich nicht zuletzt am Pensionssystem Polens, das nach den Vorgaben der Weltbank reformiert worden ist.

Doch werden in beiden Staaten diese Institutionen von den ExpertInnen eher kritisch bewertet, da keine tatsächliche Implementation vollzogen wurde und es daher nicht gelingt, andere Institutionen, wie das Rechts- oder Bildungssystem, auf die Probleme bezüglich der Diskriminierung aufmerksam zu machen. Es ist aus der Sicht der hier befragten ExpertInnen in beiden Staaten nicht gelungen, eine Bewusstseinsbildung außerhalb der geschaffenen Institutionen zu stimulieren, was auch dazu führt, dass die Bevölkerung kein hohes Bewusstsein für die neu eingeführten Regeln aufweisen kann. Die tatsächliche Implementation der neuen Regelungen steht also immer noch aus. In diese Kritik wird neben der staatlichen Ebene auch die Europäische Union eingebunden, denn diese wird im Rahmen des Erweiterungsprozesses für diese Implementationsdefizite verantwortlich gemacht:

> "That is very important that in the anti-discrimination law, there are special provisions for the educational system, for example, how to change the teaching materials, what is important, and this law gives us a some instrument to do our job, I mean all of us in the society to overcome this patriarchal stereotypes, but they are everywhere" (Bulgarien, NGO-2).
> „Ja, das ist richtig, wir brauchen Förderungen. Maßnahmen, Gender Mainstreaming. Wir wissen was das bedeutet, nur die Frauen und Männer die für NGOs arbeiten, denken auch an diese Themen. Wenn Sie jemanden im Parlament fragen, was ist das? Sie wissen es auch nicht. Es gibt nichts, nur die NGOs bieten etwas an, aber es gibt sonst nichts. Keine Gewerkschaften, es ist nicht geregelt, es ist wirklich schlecht. Die Regierung kürzt all diese Programme. Ich persönlich kann nichts machen, wir können nur eine Deklaration machen" (Bulgarien, Juristin-1).

Dabei stoßen die NGOs aber insbesondere an ihre eigenen Grenzen und die Grenzen, die durch die Dominanz der Politik gesetzt werden. In diesem Zusammenhang werden vor allem die nationale Geschlechterkultur, das fehlende Bewusstsein und die fehlende Bewusstseinsbildung unter PolitikerInnen, im Rechtssystem und der Bevölkerung angesprochen.

Gleichzeitig wird in den Interviews sichtbar, dass die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse es offensichtlich nicht zulassen, dass neue Regelungen im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern gerade in den Zeiten zunehmender Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt keine hohe Bedeutung zugeschrieben wird. Sie sehen sich selbst in einer Situation, in der sie,

die NGOs, wichtige Aufgaben des Staates übernehmen müssen, nämlich die Bewusstseinsbildung.

Die Einführung neuer Muster und Regelungsansätze bedarf daher einer Infrastruktur, die den neuen Bedeutungsmustern Raum einräumt und eine Bewusstseinsbildung vollzieht, indem sie bildet, informiert und assistiert, Gesetze überwacht und den gesetzlichen Regelungen zu Geltungskraft verhilft.

> "So in this respect, yes, European integration helped us to, maybe not to accept values gender equality as value, but more for set the constrains and the good site of the free market economy, because there are good sites on the other hand, which is a difficult and sometimes painful change for people" (Rumänien, NGO-2).
> "What I see is our role here, it is in a very easy language to tell people what is the case about and how they can look for their rights, but ***NGOs*** in Bulgaria are not responsible for anything like this" (Bulgarien, NGO-3).

Dennoch zeigen sich die befragten AkteurInnen durch diesen Umstand nur wenig negativ beeinflusst, selbst wenn wichtige institutionelle und spezielle Politik gestaltende Elemente in den neuen Gesetzen fehlen.

> "But the new government wanted to bring something new, and also to respond to all the requirements from the ***EU***. They want all the positive answers to the chapters, and they wanted to close the chapter 13 and they did temporary. So, the way also to make us silent. We already have this traps for anti-discrimination law in which we have incorporated the best, we take the best of the act of equal opportunities and put in there. We are only two people from ***NGOs*** and the ministry for labour and social policy" (Bulgarien, NGO-2).
> „To have very clear institutional mechanisms, which is not in place yet, even the government state that we have such structures, but we know that means nothing, there is only one commission, it is not equal opportunities" (Rumänien, NGO-1).
> "Now there is the EU and state, there should be institutions in the state responsible for this. So this, I mean, the situation now, we need such an act, even now act adjusted to the needs of women, because we already have a general anti-discrimination law and we have to extrapolate what is not in this law and something that will complement this law and make really gender equality with all the institutions, with all the statistics, with all the gender budgeting with all the potential actually for mainstreaming" (Rumänien, NGO-2).

Die offensichtliche Veränderung und Ausweitung der Konzepte von Gleichstellung und Gleichbehandlung der Geschlechter stoßen durch ihren

rechtlichen Fokus auf die Grenzen der politischen und gesellschaftlichen Kultur sowie ihrer Praktiken.

> "Women, equal opportunities and equal treatment, but also minorities and a lots of social issues – especially children, are not on the latent priority list of political decision making" (Bulgarien, NGO-2).
> "We have a big awareness problem in Romania. There is no change in the private sphere regarding equal treatment and gender roles. Maybe its different in the capital, but in the country side, things didn't change so much" (Rumänien, Min-1).

Zurückgreifend auf den zeitlichen Verlauf der Anpassungsbemühungen – gemessen und beobachtet an den veröffentlichten Fortschrittsberichten der Europäischen Union – kann für beide Staaten ein Bündel an Erklärungen dargestellt werden, die insbesondere auf die spezifischen nationalstaatlichen Arenen fokussieren und sich insbesondere auf den qualitativen Verlauf der Anpassungsprozesse beziehen. Die Art und Weise der Übernahmeprozesse tritt in dieser Betrachtung in den Hintergrund, während dahingegen die Inhalte der Anpassungsprozesse, also die Implementation, besonders in den Mittepunkt der Betrachtungen gerückt sind.

10 Abschlussbemerkungen

Im vorliegenden Buch wurde einerseits versucht, die Anwendung der Europäisierungsliteratur auf Bewerberstaaten zu überprüfen. Anderseits wurde das Politikfeld der Gleichbehandlungspolitiken für Frauen und Männer unter den Bedingungen der strikten Regelübernahme im Zuge des Erweiterungsprozesses untersucht. Um die Entwicklungen in ehemaligen Bewerberstaaten zu erklären, mussten die Ansätze der Europäisierungsliteratur um Ansätze der Transformationsforschung ergänzt werden, um so den besonderen Bedingungen der Osterweiterung gerecht zu werden.

Wie in der Untersuchung ersichtlich wird, entwickelt die Europäische Union durch das Prinzip der Konditionalität unverkennbar Einfluss auf die Gestaltung der institutionellen und politischen Arrangements der vormals sozialistischen Staaten. Die Ergebnisse bestätigen, dass die Klarheit der Bestimmungen und ihre rechtliche Konstruktion dazu führen, dass diese Regeln in nationales Recht übernommen werden. Nur im Bereich der Transposition von Richtlinien können individuelle Fortschritte aufgezeigt werden. Durch europäisches Recht weniger klar formulierte institutionelle Arrangements und Politikinhalte hängen dieser rechtlichen Anpassung nach, wie es für die gleichstellungspolitischen Ansätze, Aktionsprogramme etc. der EU zu sehen ist. Die Wahrnehmung, dass die externen Anreize der Anpassung an die Europäischen Vorgaben nur ein formales Ausmaß annehmen, lässt die Frage nach der weiteren Entwicklung dieser rechtlich übernommenen, aber kaum mit effektiven Umsetzungsstrategien ausgestatteten Politiken nach dem Beitritt offen. Während für den eigentlichen Anpassungsprozess Regierungen die Verantwortung tragen, wird die Evaluierung der Fortschritte der einzelnen Staaten auch mit Hilfe nichtstaatlicher Akteure durchgeführt, was zu einer Stärkung ihrer politischen Rolle und Ressourcen führt. Diese Stärkung kann sich für den noch anstehenden Implementationsprozess als wichtig erweisen.[151] Rumänien und Bulgarien unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Akteursstruktur (Dimitrov 2000, Dimova 2003, Hainard und Verschuur 2001, Indjewa und Hadjimitova 2000, Spendzharova 2003).

[151] Die dafür nötigen empirischen Untersuchungen liegen noch nicht vor. Dies ist auch eine Erklärung dafür, dass sich der theoretische Ansatz vor allem auf die rationalistische Perspektive der Regelangleichung zurückzieht und Akteursstruktur und Präferenzen in dieser Arbeit vernachlässigt werden.

Die Politikangleichungsprozesse im Rahmen der Erweiterung und insbesondere die unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Anpassung sind über die nationalen Akteursstrukturen erklärbar. Gerade die Perspektive des Beitritts steigert die Bedeutung der Anpassungserfolge für nationale Wahlkämpfe, sowie die einhellige Überzeugung aller politischen Parteien, die Bedingungen für den Beitritt möglichst rasch zu erfüllen. Neben den Kalkulationen der Vorteile, welche durch die schnelle Übernahme europäischen Rechts entstehen, versucht der soziologische Institutionalismus die Identität der Akteure herauszufiltern, die das Verhalten mit den externen und internen Erwartungen abgleicht. Akteure richten also ihre Handlungen nach der Angemessenheit (logic of appropriateness) aus. Dadurch ergeben sich zwei Erklärungsmuster für Wandel: Isomorphismus und Sozialisation.

Der wesentliche Unterschied in den Rechtsetzungsprozessen der beiden Länder liegt in der demokratischen Verarbeitung der durch den Beitrittsprozess notwendig gewordenen Umsetzung neuer Rechtsbestände. Während in Rumänien zu beobachten ist, dass die jeweilige Regierung sich insbesondere Verordnungen bedient, die erst nachträglich durch das Parlament überprüft werden und zwischenzeitlich von der Justiz wegen Unvereinbarkeit mit anderen Rechtsbeständen in Rumänien aufgehoben werden, werden die legislativen Schritte in Bulgarien tatsächlich im Parlament gesetzt. Dies kann ein Hinweis darauf sein, warum Bulgarien sich mit der Anpassung der Regulierungen im Bereich Gleichbehandlung von Frauen und Männern sehr schwer getan hat.

Neben dem politischen Willen, sich den Anfordernissen der Europäischen Union bzw. Europäischen Kommission zu unterwerfen und sie umzusetzen, gehört aber eben auch der nationale politische Wille dazu, diese rechtlichen Regelungen auch zu implementieren, sprich, zur Anwendung zu bringen. Gesetze sind Hilfskonstruktionen, aber notwendige Instrumente, um politische Visionen in die Praxis zu setzen. Sie bleiben papierene Konstrukte, wenn sie nicht durchgesetzt oder unterstützt werden. Das erfordert aber nicht allein Institutionen, sondern auch funktionierende Gerichte und Informationssysteme sowie gut ausgebildete AnwältInnen. Sowohl die Verwaltungs- als auch die Rechtsstrukturen in beiden Ländern weisen große materielle und personelle Unterversorgungen auf, sodass gerade für den Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern – für den

eine schwierige Bewusstseinslage besteht – eine tatsächliche Implementierung recht unwahrscheinlich erscheint.

Der Beitrittsprozess selbst macht es schwer, Sozialisationskonzepte wie Lernen oder die Internalisierung von Normen bei politischen Akteuren festzustellen. Stattdessen wurden Gesetze übernommen oder bestehendes Recht so gestaltet, dass es den Vorgaben entsprach. Außerdem lassen sich nur ein normativer Druck und wenig Freiwilligkeit in Bezug auf die Regelübernahme feststellen.

Die Ergebnisse bestätigen, dass die Klarheit der Bestimmungen und ihre rechtliche Konstruktion dazu führen, dass diese Regeln in nationales Recht übernommen werden. Nur im Bereich der Transposition von Richtlinien können individuelle Fortschritte aufgezeigt werden. Durch europäisches Recht weniger klar formulierte institutionelle Arrangements und Politikinhalte hängen dieser rechtlichen Anpassung nach, wie es für die gleichstellungspolitischen Ansätze, Aktionsprogramme etc. der EU zu sehen ist. Die Wahrnehmung, dass die externen Anreize der Anpassung an die Europäischen Vorgaben nur ein formales Ausmaß annehmen, lässt die Frage nach der weiteren Entwicklung dieser rechtlich übernommenen, aber kaum mit effektiven Umsetzungsstrategien ausgestatteten Politiken nach dem Beitritt offen.

Die für den Erweiterungsprozess durchaus relevante Akteursebene wird durch den rationalistischen Ansatz auf ein Folgen externer Regeln und auf die Regierungen beschränkt. Demnach könnten die ersten Perioden auch als Beharrungsphasen bezeichnet werden. Allerdings weist der soziologische Institutionalismus auch eine Art Identitätskalkulation hin, die sich auf die sozialistische Vergangenheit bezieht: Eine Identitätskonstruktion als pro-europäisch, modern und demokratisch im Gegensatz zu den ex-kommunistischen und nationalistischen Strömungen. Dieses Argument lässt sich aber auch auf die Kontakte nach außen, also in Richtung EU beziehen, denn jeder Wahlsieger hat zunächst seine eigene Bereitschaft und Verhandlungsfähigkeit gegenüber der Europäischen Union zu beweisen und zu zeigen. Dies kann auch als die Suche nach konsensorientierter Politik interpretiert werden, was wiederum die Vetospielerkultur überwinden würde. Die Interaktion von nationalen und internationalen Akteuren über die verschiedenen Ebenen hinweg, kann dabei eventuell zu Internalisierung und Transformation von Handlungsweisen führen und damit zu kognitiven Werten und Überzeugungen der nationalen Akteure vordringen. Diese Prozesse können

aber mit dem vorhandenen Datenmaterial noch nicht nachgewiesen werden. Allerdings kann schon jetzt vermutet werden, dass der exogene Druck zu bestimmten Verhaltensanpassungen geführt hat.

An diesem Punkt der Analyse kann zunächst darauf geschlossen werden, warum die Regierungen der beiden Staaten den Pfad der Komplementarität eingeschlagen haben. Das Hauptinteresse bestand in beiden Staaten darin, möglichst bald der Europäischen Union beizutreten. Die verstärkte Anstrengung nach der ersten Osterweiterungsrunde im Jahr 2004 macht das besonders im Fall Bulgariens sehr deutlich. Dies steht im Verhältnis mit den (zeitlich) voranschreitenden Verhandlungen und dem Beobachtungsdruck. Nationale Eliten gewinnen Wahlen nicht allein mit der Beitrittsperspektive, aber durch Hinweise, wie die Europäische Union die Fortschritte des Landes beurteilt und wie der Fortschritt in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird bzw. diskutiert wird. Gerade in Bulgarien wird der Reformwillen der Regierung sehr in den Mittelpunkt des politischen Prozesses gestellt. Es ist nicht klar zu differenzieren, ob der Hintergrund der Parteien für die Anpassungsprozesse von großer Bedeutung ist, aber neu gegründete Parteien (in Bulgarien zum Beispiel die NDSV), oder allen voran liberale Parteien, sind eher dazu bereit, Reformen zu unterstützen und aktiv zu betreiben. Die ehemals kommunistischen Parteien bekannten sich in beiden Ländern zur europäischen Integration und wesentliche bilaterale Schritte zwischen EU und den Regierungen wurden unternommen, doch führt dieser Wille nicht zu Reformen und rechtlichen Regelungen. Wobei hier einzuschränken ist, dass sich in Rumänien diese Unterscheidung nur schwer treffen lässt, wohingegen in Bulgarien diese Unwilligkeit zur schweren Krise 1996/97 geführt hat, die das Reformbewusstsein der meisten politischen Akteure gestärkt hat. Aber auch die antikommunistische Koalitionsregierung der Folgezeit hat sich mehr auf das Formulieren und weniger auf das Handeln konzentriert. Tatsächliche Fortschritte macht Bulgarien erst mit der Regierung Simeon II. ab dem Jahr 2001.

Werden nur die Fortschrittsberichte der Europäischen Union betrachtet, dann hat Rumänien in den Jahren seit 1998 kontinuierliche Fortschritte bei der Erarbeitung eines nationalen Rechtskorpus zur Gleichstellung und Gleichbehandlung von Frauen und Männern gemacht. Auffällig ist jedoch, dass im Bericht des Jahres 2006 plötzlich von groben Mängeln in der Umsetzung der Anpassungsverpflichtung die Rede ist. Aus den ExpertInneninterviews lässt sich

herauslesen, dass es sich bei diesem letzten Bericht nicht lediglich um ein politisches Dokument handelt, welches den Druck auf die Regierung von Rumänien erhöhen soll, kurz vor dem Beitritt auch in diesem Politikfeld und Kapitel 13 zu erhalten, sondern um tatsächliche Probleme, welche die Gleichstellungs- und Gleichbehandlungspolitik, die Institutionen und das Rechtssystem in Rumänien kennzeichnen. Diese kritischen Punkte betreffen einerseits problematische Rechtskonstruktionen, auf der anderen Seite die institutionelle Verankerung und Einbettung der staatlichen Organisationen zur Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern in das politisch-institutionelle Gefüge. Rumänische Rechtsexpertinnen kommen zum Ergebnis, dass Rumänien große Probleme bei der Durchsetzung des Prinzips des gleichen Entgelts unabhängig vom Geschlecht hat.

Der theoretische Zusammenhang von Anreiz und institutioneller Reformbereitschaft lässt sich also bestätigen. Die Wirksamkeit des Prinzips Konditionalität ist in der globalen Betrachtung der Entwicklungen in beiden Staaten zu erkennen. Für Rumänien setzten die Bemühungen um die Angleichung an die Vorgaben des *Acquis Communautaire* bereits in der ersten Phase ein, wobei die ersten relevanten Ergebnisse dann in Phase zwei feststellbar und nachvollziehbar sind. Bulgarien weist hinsichtlich gleichstellungspolitischer Politik größere Verzögerungen auf und kommt in Bezug auf Gleichbehandlungsfragen aufgrund des Geschlechts erst 2003/2004 zu einer weitreichenden Angleichung an europäisches Antidiskriminierungsrecht bezüglich Frauen und Männern. Doch auch 2006 gibt es noch immer Kritik an der Umsetzung des *Acquis* im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, die nicht allein durch die Europäische Kommission in den Fortschrittsberichten formuliert wird.

Allerdings tauchen für Rumänien im Fortschrittsbericht 2006 plötzlich große Anpassungsnotwendigkeiten auf, die darauf hindeuten, dass wesentliche Aspekte der Rechtsangleichung in den Vorjahren nicht erreicht wurden, auch wenn die Berichte darauf keine Hinweise enthielten. In einer Rückschau kann für den Prozess festgehalten werden, dass die Angleichung der nationalen Regelungen an die europäischen Vorgaben sehr langsam vor sich ging. Trotz des großen Anreizes der EU-Mitgliedschaft sind eine beschleunigte Übernahme und Anpassung für

beide Staaten erst nach dem verwehrten Beitritt und der Verschiebung auf 2007 – inklusive Klausel einer weiteren Verschiebung auf 2008 – zu beobachten.

Es kann also trotz der hohen Belohnung nicht per se davon ausgegangen werden, dass die Anpassungsgeschwindigkeit deswegen besonders hoch ist. Dies kann allerdings auch nicht allein mit dem Politikfeld erklärt werden, das, wie bereits beschrieben, in der Prioritätenliste nicht hoch angesiedelt ist. Auch in den von Anfang an als zentral herausgestellten Forderungen nach Reformen im Justizbereich und der Korruptionsbekämpfung sind diese Verzögerungen zu beobachten. Das wird an dieser Stelle als Beleg dafür angesehen, dass die Ernsthaftigkeit der Anpassung erst durch den Druck durch die Verschiebungsklauseln entstanden ist. Die kontinuierliche Beobachtung mittels Fortschrittsberichten weist aber Darstellungsprobleme auf, denn diese unterschätzen den institutionellen und rechtlichen Misfit zwischen den Ebenen systematisch. Wie sich herausstellte, war der Anpassungsbedarf sowohl im *Policy*- als auch besonders im *institutionellen* Sinne sehr hoch, denn außerhalb der Verfassung gab es praktisch keine oder kaum rechtliche Regelungen, sodass praktische Politik an die geschlechtspolitische Konzeption und Vorstellungen der politischen Ideologie gebunden war. Die gesetzlichen Grundlagen für Fragen der Gleichstellung und Gleichbehandlung wurden während des Anpassungsprozesses geschaffen, aber das Fehlen der institutionellen Rahmenbedingungen dieser übertragenen Struktur entzog die Basis für abgeleitetes politisches Handeln.

Wenn die Ergebnisse auch sehr unbefriedigend erscheinen, so kann doch festgehalten werden, dass erst das Verwehren des Beitritts der Antrieb für die Regierungen in Bulgarien und Rumänien ist. Die Anpassung der Regelungen im Bereich von Gleichstellung und Gleichbehandlung erfolgt nach den Vorgaben des *Acquis*, doch scheint die spezifische nationale Situation zu zeitlichen Verzögerungen zu führen, was durch ExpertInneninterviews näher beleuchtet werden konnte.

Die rechtliche Neuausrichtung der Bewerberstaaten Bulgarien und Rumänien ist in erster Linie die auf eine reine Harmonisierung der Gesetzestexte begrenzt. Eine solche Vorgehensweise entspricht nur teilweise den von der EU geforderten Angleichungsbedingungen, hat aber in der Folge dennoch zum Beitritt der beiden Staaten geführt. Die Berichterstattung der Europäischen Kommission in den Fortschrittsberichten lässt die Prozesse der tatsächlichen Implementation teilweise

und die Durchsetzung des Rechts vollständig außen vor (siehe auch Regulska 2002). Die große Lücke zwischen der Formulierung eines Gesetzes und seiner effektiven Umsetzung kommt aufgrund der fehlenden institutionellen Struktur zu Stande (European Women's Lobby 2001). Die im vorangegangenen Kapitel dargestellte verzögerte Umsetzung deutet auf einen nachgeordneten Prozess der Angleichung hin, was nach dem eigentlichen Beitritt zu neuen Anpassungsnotwendigkeiten führen wird.[152] Allerdings, und hier muss wiederum auf die Ausgangsbedingungen des Erweiterungsprozesses Bezug genommen werden, führt die Struktur des Beitrittsprozesses durch die vorgegebene zeitliche Strukturierung dazu, dass eine Verknüpfung bzw. Vermittlung aus politischen Regulierungstraditionen und Anpassungsnotwendigkeiten an europäische Rechtsgrundsätze praktisch nicht möglich war. Daher werden durch die neuen Gleichbehandlungsgrundsätze Elemente in die Gesellschaften eingeführt, die auf einer emotionalen Bewusstseinsebene als erstens weniger wichtig und zweitens als bereits umgesetzt angesehen wurden. Die Ursache ist, dass hier das politische Erbe des Sozialismus, insbesondere auf einer kommunikativ-narrativen Ebene weitertransportiert wurde – in allen gesellschaftlichen Gruppen, von den einfachen ArbeitnehmerInnen bis in die politischen Eliten. Dieses Wahrnehmungsproblem wird insbesondere von zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie themenspezifischen NGOs, transportiert und kommuniziert, doch kann deren Einfluss auf die politische Gestaltung als gering betrachtet werden. Wirksamer waren diese NGOs in der Nutzung externer AkteurInnen und Strukturen, um über die Verhältnisse zu berichten, und über diesen Umweg Druck auf die nationale Ebene auszuüben, wie es oben bereits angedeutet wurde. „Romania is still very much confronted with social traditional stereotypes and with the still fresh memory of Communist practices and demagogy“ (Huminic 2003, 248). Das Bewusstsein der AkteurInnen bezüglich des hier untersuchten Politikfelds wurde in dieser Arbeit gestreift und über ExpertInneninterviews erfasst. Grundsätzlich lässt sich zeigen, dass weder in der politischen Elite, noch in der weiteren Gesellschaft ein besonderes Bewusstsein für die Notwendigkeit von Reformen im Politikfeld der Gleichstellung und Gleichbehandlung von Frauen und Männern vorhanden war. Lediglich die im Feld arbeitenden NGOs

[152] Diese Feststellung lässt sich allerdings auch auf andere Mitgliedstaaten der EU übertragen (Regulska 2003, 130).

versuchen, das Thema gesellschaftlich zu verankern und in den Politikprozess einzubringen. Während in Rumänien eine gewisse Konkurrenz von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zu beobachten ist, sind es in Bulgarien in erster Linie die zivilgesellschaftlichen NGOs, die die Diskussion in diesem Politikfeld „am Leben“ halten.

Die Implementation europäischer Rechtsansätze ist kein neues Phänomen und wurde in den vergangenen 20 Jahren intensiv untersucht. Neben den theoretischen Ansätzen liegt insbesondere eine Vielzahl an empirischen Studien vor, welche die unterschiedlichen Schwierigkeiten sichtbar machen, die sich bei der Übernahme europäischen Rechts in den Nationalstaaten zeigen. Gerade der Umstand, dass die Übernahme nahezu ausschließlich den nationalen Bedingungen unterworfen ist, offenbart die Schwäche der Europäischen Union bei der Durchsetzung europäischen Rechts.

Im Kontext der Erweiterung der Europäischen Union nach Osteuropa erlangt die Europäische Kommission gerade im Bereich der Rechtsübernahme eine besondere Macht, denn der Prozess der Annäherung der Bewerberstaaten wird durch einen strikten Monitoringprozess begleitet und durch finanzielle und administrative Hilfen unterstützt. Diese Monitorings erfüllen dabei zumindest zwei Funktionen: 1.) die Beobachtung der Rechtsübernahme durch den Bewerber und 2.) ein öffentliches Druckmittel auf die politischen Akteure in den Bewerberstaaten.

Nicht zuletzt durch die vorliegende Arbeit kann gezeigt werden, dass die Funktion des öffentlichen Drucks wirkungsmächtig ist, insbesondere dann, wenn die weitere Öffentlichkeit in den Bewerberstaaten grundsätzliche Hoffnungen und Wohlstandserwartungen mit dem Beitritt verbinden.

Dahingegen offenbaren sich bei der Beobachtung der Rechtsumsetzung ähnliche Probleme, wie diese bereits aus den empirischen Forschungen für die EU-15 bekannt sind, denn die administrative Kapazität der Europäischen Kommission reicht nicht aus, um eine tatsächliche und über die Rechtssetzung hinausgehende Rechts*um*setzung in den Mitglieds- oder Bewerberstaaten zu ermöglichen.

Auch im Fall des Erweiterungsprozesses zeigt sich diese Schwäche. Anhand der Fortschrittsberichte für den gesamten Verlauf des Beitrittsprozesses in einem spezifischen Politikfeld konnte gezeigt werden, dass die Beobachtung der Rechtsübernahme in den Berichten auf einer sehr allgemeinen Ebene dargestellt

wurde. Einzelne Übernahmeprozesse und neu geschaffene Rechtsregeln wurden nicht wiedergegeben, bzw. fehlte ein kontinuierliches Monitoring einzelner Regelungsbereiche. Allerdings unterscheiden sich die Festsstellungen der Europäischen Union, so wie sie in den Berichten präsentiert werden, von jenen ExpertInnenberichten, die durch nationale Rechtsexpertinnen und NGOs veröffentlicht wurden.

Insofern besteht in der zeitlichen Abfolge beginnend mit 1997 und endend mit 2006 eine gewisse Unklarheit darüber, was tatsächlich in den Bewerberstaaten erreicht wurde. Die ExpertInneninterviews mit unterschiedlichen nationalen RechtsexpertInnen verdeutlichen, dass die Einschätzungen der Europäischen Kommission nicht der Wirklichkeit in den Bewerberstaaten entsprachen. Ein wesentlicher Aspekt der Unterschiede in den tatsächlichen Rechtssituationen liegt in der Umsetzung, also der Implementation des neuen Rechts. Wie in diesem Buch dargestellt wurde, besteht ein Rechtstransfer aus einer Vielzahl von Schritten.

Für den Erweiterungsprozess kann gezeigt werden, dass lediglich die Rechtssetzung beobachtet wird und die Europäische Kommission sich lediglich auf diese Akte bezieht. Die Implementation und die Schaffung des Rechtsbewusstseins wird nicht ausreichend mitverfolgt, beziehensweise wird diese Ebene bei der Einschätzung der Qualität der Rechtsübernahme vernachlässigt.

Genau an diesen Punkten kommen aber jene Aspekte ins Spiel, die Kennzeichen eines Transformationsprozesses sind. Der Aufbau und die Entwicklung demokratischer Prinzipien sowie die Reform und Neustrukturierung des Rechts- und Verwaltungssystems erweisen sich für die Erweiterungsprozesse insgesamt als problematisch und führen dazu, dass wesentliche Aufgaben der Rechtsumsetzung nicht erreicht werden können. Der in seinen Grundprozessen und -abläufen nahezu unveränderte Erweiterungsprozess hat in gewisser Weise die Herausforderungen von Rechtstransfer in Transformationsgesellschaften unterschätzt, was die Frage nach der Angemessenheit seiner Konstruktion aufwirft. Inwiefern vernachlässigt diese Grundkonzeption die Prinzipien des Rechtstransfers bzw. nach welchen Kriterien kann Rechtsumsetzung als vollständig angesehen werden?

Neue Rechtsregeln, eine neue Individualisierung des Rechts und gleichzeitiges Misstrauen in die Arbeit der Institutionen des Rechts, die Erfahrungen aus der sozialistischen Zeit und das noch verstärkte Misstrauen in die Arbeit der öffentlichen Verwaltungen, die Schwäche von Gewerkschaften in Kombination mit der angespannten wirtschaftlichen Situation erschweren das Ankommen des europäischen Gleichbehandlungsansatzes, der sich insbesondere aus dem *Acquis Communautaire* ableitet.

Ein Gleichbehandlungs- und Gleichstellungsansatz, der sich in erster Linie auf Rechtsbestimmungen bezieht und Elemente wie Gender Mainstreaming bzw. *Soft law* nicht zur Bedingung für die Erweiterung gemacht hat, weist politikfeldspezifische Schwächen auf, die an dieser Stelle und im Rahmen dieser Arbeit nur angerissen werden konnten. Grundsätzlich kann man fragen, ob der Prozess in seiner Grundkonzeption die Übertragung eines Ansatzes wichtiger genommen hat, als die Verknüpfung unterschiedlicher Konzepte der Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern. „Im Gegensatz zu ihrem Engagement für Minderheitenrechte ist die EU im Feld sozialer Reche nicht über den *Acquis* hinausgegangen […]“ (Kutter und Trappmann 2008, 190).

In der Priorisierung der unterschiedlichen Politikfelder ist das Politikfeld Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern ganz nach hinten gerutscht, weil es offenbar als weniger wichtig eingestuft wurde. So lassen sich aus den Fortschrittsberichten erst gegen Ende der Berichtsperiode tatsächliche Weiterentwicklungen in diesem Politikfeld beobachten. Im Zeitverlauf passen sich die Fortschrittsberichte jenen Berichten an, die von den nationalen ExpertInnen vorlagen und vorliegen. In Bulgarien wird 2004 und in Rumänien eigentlich erst im Jahr 2006 berichtet, dass die Anforderungen, die sich aus dem *Acquis* ergeben, umgesetzt scheinen. Im Fall Rumänien führt erst der letzte Bericht vor dem Beitritt an, dass über fast fünf Jahre Berichtswesen die Rechtsumsetzungs- und Implementationsdefizite nie tatsächlich dargestellt wurden, bzw. die Fortschrittsberichte nicht der Rechtsrealität entsprochen haben.

In der Kombination aus Transformationsprozessen und Annäherungsprozessen an die Europäische Union ergaben sich, retrospektiv betrachtet, aber auch Schwierigkeiten, die sich als demokratiepolitisch kritisch erwiesen haben. Die zeitlichen Abhängigkeiten der Regelübernahme und der Beitrittsoption führten zu einer Situation, in der legislative und exekutive Gestaltungsmöglichkeiten nicht

nur aufs engste miteinander verknüpft waren, sondern auch zu demokratiepolitischen Unverhältnismäßigkeiten, insbesondere in Rumänien, geführt haben.

Der politische Wettbewerb der Parteien und die Gestaltungsmöglichkeiten der Regierungen waren nicht prinzipiell, aber faktisch auf jene Tätigkeiten beschränkt, die für den Beitritt zur Europäischen Union notwendig waren. Somit wurden jeder Ansatz der Verknüpfung alter und neuer Rechtsnormen, sowie die Möglichkeit eines langsamen Annäherungsprozesses an die westeuropäischen Rechts- und Regelungsraum nachhaltig eingeschränkt. Das geschah zudem in einer Phase, in der die Staaten dabei waren, demokratische und rechtstaatliche Prinzipien neu zu entdecken, neu zu entwickeln und zu etablieren – eigentlich ein fragwürdiger Widerspruch.

Die Gültigkeit der klassischen Hypothesen der Implementation internationalen Rechts ist zumindest eingeschränkt, da die Bedingungen der Transformation – also die wesentlichen politischen Institutionen, die in der Regel für die Übernahmeszenarien in den westeuropäischen Staaten verantwortlich zeichnen – in den beiden hier untersuchten Staaten nicht etabliert waren. Es stellt sich also die Frage, welche Grundbedingungen in Staaten vorhanden sind, und ob die Anwendbarkeit von Implementationstheorien und Europäisierungsansätzen noch gegeben ist, wenn sich die Staaten selbst noch in der Konsolidierung befinden.

Schimmelfennig hält fest, dass „gerade in den Ländern mit unvollständiger und instabiler politischer Transformation die EU-Konditionalität aber das Zünglein an der Waage“ gewesen sein könnte oder „als Reformanker“ agierte (Schimmelpfennig 2008, 198). Allerdings ist dieser Reformanker-These im Rahmen dieser Arbeit lediglich in Bezug auf eine grundsätzliche Bereitschaft, Reformen durchzuführen, bestätigt worden. Denn die Reformen, die durchgeführt wurden, erfolgten lediglich im Sinne der Anpassung an den *Acquis*, zeigten aber keine eigenständigen Reformansätze.

Es handelt sich dabei um Bedingungen für Frauen im Transformationsprozess, die vernachlässigt wurden, denn der Fokus war in erster Linie auf Rechtsangleichungsprozess bezogen. „Für die Wohlfahrtsentwicklung gilt: der Beitrittsprozess hat sozialpolitische Probleme der Transformation in den ostmitteleuropäischen Ländern kaum gelöst, eher verstärkt“ (Kutter und

Trappmann 2008, 191). Dies ist mit dem Rechtstransfer allerdings nur indirekt verknüpft, aber der Prozess bindet einen Großteil der Kapazitäten in einer Art und Weise, bei der es nicht um die Entwicklung von Politikansätzen gegangen ist, sondern die Übernahme der europäischen Regelungen.

So erklärt sich auch die immer wiederkehrende Kritik der zivilgesellschaftlichen Organisationen am Politikansatz der Europäischen Union. Die alleinige Fokussierung auf Regelungen der Gleichbehandlung führt nicht automatisch zur und vernachlässigt bestimmte Aspekte der Gleichstellung von Frauen und Männern. Zudem werden auch die nationalen gleichstellungspolitischen Ansätze und Traditionen im Rahmen des Rechtstransfers weder berücksichtigt, noch werden sie seitens der Europäischen Kommission als Ansatzpunkte für die Rechtsangleichung und Implementation reflektiert.

11 Literatur

Abels, G. und Behrens, M. (2002) ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft: Geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Reflexion einer Methode. In: *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung* Bogner, A., Littig, B. und Menz, W. (Hrsg.) Leske + Budrich, Opladen, S. 173 - 190.

Agh, A. (1999a) *Europeanization of policy making in East Central Europe: Hungarian approach to the EU accession*.

Agh, A. (1999b) *The Hungarian parliament and the EU accession in an East Central European context*, http://www.oneworld.at/ngo-conference/discussion/2parsum.htm, 20.06.

Ajani, G. (1995) By Chance and Prestige: Legal Transplants in Russia and Eastern Europe. In: *The American Journal of comparative Law,* **43**, 1. 93 - 117.

Autengruber, C. (2008) Bulgarien: Zwischen anfänglichen Konsolidierungstendenzen und aktuellen Umbrüchen. In: *Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts* Bos, E. und Segert, D. (Hrsg.) Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, S. 133-146.

Baban, A. (2000) *Women's Sexuality and Reproductive Behavior in Post-Ceausescu Romania: A Psychological Approach,* Princeton University Press, Princeton.

Bache, I. (2000) Europeanization and Partnership: Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer. In: *Queen's Papers on Europeanization, IES, 8*. http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe8.html

Bennett, C. (1991) How states utilize foreign evidence. In: *Journal of Public Policy*, 11. 1 - 17.

Bennett, C. (1997) Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. In: *Governance*, 10. 213 - 233.

Bergmann, K. (1999) *Die Gleichstellung von Frauen und Männern in der europäischen Arbeitswelt. Eine rechtsvergleichende, empirisch-politikwissenschaftliche Untersuchung,* Westdeutscher Verlag, Opladen/Wiesbaden.

Bergmann, N. und Willsberger, B. (2004) (Fehlende) Gleichstellungsperspektiven im Transformations- und Erweiterungsprozess. In: *Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen*, 1. 60-70.

Beveridge, F., Nott, S. und Stephen, K. (2000) Mainstreaming and the engendering of policy-making: a means to an end? In: *Journal of European Public Policy,* **7**, 3. 385-405.

Beyme, K. v. (1994) *Systemwechsel in Osteuropa,* Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Boguslawskij, M. M. und Knieper, R. (1998) *Wege zu neuem Recht, Materialien internationaler Konferenzen - Sankt Petersburg und Bremen*, Berlin.

Bomberg, E. und Peterson, J. (2000) Policy Transfer and Europeanization: Passing tze Heinken Test? In: *Queen's Papers on Europeanization, IES, 2*. http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe2.html

Bönker, F. (2008) Von der Europäisierung zur De-Europäisierung? Das Beispiel der Steuerpolitik in Ostmitteleuropa. In: *Postsozialistische Transformation und europäische (Des-)Integration: Bilanz und Perspektiven* Bönker, F. und Wielgohs, J. (Hrsg.) Metropolis-Verlag, Marbug, S. 199 - 210.

Börzel, T. (1999a) Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain. In: *Journal of Common Market Studies,* **37**, 4. 573 - 596.

Börzel, T. (1999b) Towards Convergence in Europe? Institutional Adaption of Europeanization in Germany and Spain. In: *Journal of Common Market Studies,* **37**, 4. 573-596.

Börzel, T. (2000a) Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung. In: *Politische Vierteljahresschrift,* **41**, 2. 225-250.

Börzel, T. (2000b) Why there is no Southern Problem. On Environmental Leader and Laggards in the EU. In: *Journal of European Public Policy,* **7**, 1. 141-162.

Börzel, T. (2002) Pace-Setting, Foot-Draging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization. In: *Journal of Common Market Studies,* **40**, 193-214.

Börzel, T. (2003) Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization. In: *Queen's Papers on Europeanisation*, 2.

Börzel, T. (2006) Deep Impact? Europeanization and Eastern Enlargement. In: *Das Erbe des Beitritts: Europäisierung in Mittel- und Osteuropa* Kutter, A. und Trappmann, V. (Hrsg.) Baden-Baden, S. 99 - 115.

Börzel, T. und Risse, T. (2000a) *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, Annual Convention of the American Political Science, Washington, http://iue.it/Personal/Risse/Rissedoc/apsa2000.pdf.

Börzel, T. und Risse, T. (2000b) *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change,* EUI Working Paper No. 56 56, EUI, Florenz.

Börzel, T. und Risse, T. (2003) Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: *The Politics of Europeanization* Fetherstone, K. und Radaelli, C. M. (Hrsg.) Oxford, S. 57 - 80.

Börzel, T. A. und Cichowski, R. A. (2003) *Law, politics, and society,* Oxford Univ. Press, Oxford.

Boulanger, C. (2002) Recht in der Transformation - Transformation durch Recht? In: *Recht in der Transformation* Boulanger, C. (Hrsg.) Berliner Debatte - Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 7-13.

Bretherton, C. (1999) Women and transformation in CEEC. In: *Pushing Back the Boundaries: The EU and Central and Eastern Europe* Manning, A. (Hrsg.) Manchester University Press, Manchester, S. 132-154.

Bretherton, C. (2001) Gender mainstreaming and EU enlargement: swiming against the tide? In: *Journal of European Public Policy,* **8**, 1. 60-81.

Brunnbauer, U. (2004) From Equality without Democracy to Democracy without Equality? Women and Transition in Southeast Europe. In: *Gender Relations in South Eastern Europe, Historical Perspectives on Womenhood and Manhood in 19th and 20th Century* Jovanovic, M. und Naumovic, S. (Hrsg.) LIT Verlag, Münster, S. 219 - 243.

Brunnbauer, U. (2006) *Socialist Families in Bulgaria: An Oxymoron*, Paper presented at the conference "Family and Household in Ubran East and Southeast Europe", Graz, 18 - 20 May 2006.

Bruszt, L. und Stark, D. (2003) Who counts? Supranational Norms and Societal Needs. In: *East European Politics and Society,* **17**, 1. 74-82.

Bryde, B.-O. (1977) Rezeption europäischen Rechts und autozentrierte Rechtsentwicklung in Afrika. In: *Afrika Spektrum,* **2**, 117 - 130.

Bryde, B.-O. (1986) Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozess. In: *Arbeiten zur Rechtsvergleichung* Bryde, B.-O. (Hrsg.) Schriftenreihe der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, Frankfurt, M., S. 9 - 36.

Bulgarian Gender Research Foundation (2004) *Why is a Law on Equal Opportunity Needed in Bulgaria. Legal Statements*, http://www.bgrf.org/, 02.02.2004.

Bulmer, S. und Burch, M. (1998) The 'Europeanisation' of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutionalist Perspective. In: *European Policy Research Unit Papers, 6/98, Department of Government, University of Manchester*.

Bulmer, S. und Burch, M. (2000) Coming to Terms wth Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution. In: *Queen's Papers on Europeanization, IES, 9*. http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe8.html

Bulmer, S. und Burch, M. (2001) The 'Europeanisation' of central government: The UK and Germany in historical institutionalist perspective. In: *The rules of integration: Institutionalist apprioaches to the study of Europe* Aspinwall, M. (Hrsg.) Manchester University Press, Manchester, S. 73 - 100.

Bulmer, S. und Padgett, S. (2004) Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective. In: *British Journal of Political Science,* **35**, 1. 103 - 126.

Checkel, J. T. (1999) Why Comply? Sanctions, Social Learning and European Identity Change. In: *International Organization,* **55**, 4. 553-588.

Checkel, J. T. (2000) The Europeanization of Citizenship. In: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change* Caporaso, J. A. (Hrsg.) Cornell University Press, Ithaca, NY.

Christina, C. (2005) *Taking Women Seriously: Equal Opportunities and Romania's Accession to the European Union,* ILO, http://www.eonet.ro/Cristina%20Chiva%20final.pdf, 21. Januar 2005.

Ciabanu, M. (2002) *Democratic Consolidation or One Party Domination? Romania post-1996: from Democratic Illusions to Democratic Survival*, http://www.newschool.edu/tcds/monica%20ciobanu.pdf, 20.10.

Ciabanu, M. (2005) *Obstacles to Democratic Consolidation in Post-Communist Romania*, New York.

Collier, D. und Collier, R. B. (1991) *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics n Latin America,* Princeton University Press, Princeton.

Commission of the European Communities (1994) *Communication from the Commission to the Council: Follow up to Commission Communication on "The Europe Agreements and beyond: A strategy to prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession, COM(94) 361 final*, Brussels.

Commission of the European Communities (2001a) *Position Paper of Bulgaria. Chapter 13 - Social Policy and Employment. Conference on Accession to the European Union*, Bruessel.

Commission of the European Communities (2001b) *Position Paper of Romania. Chapter 13 - Social Policy and Employment. Conference on Accession to the European Union*, Bruessel.

Commission of the European Communities (2004) *A financial package for the accession negotiations with Bulgaria and Romania, SEC (2004) 1200, Brussels*.

Council of the European Union (2003) *Presidency Conclusions of the Brussels European Council (12 and 13 December 2003) POLGEN 2, 5381/04*.

Cowles, M. G., Caporaso, J. A. und Risse-Kappen, T. (2001) *Transforming Europe: Europeanization and domestic change,* Cornell University Press, Ithaca, N.Y.

Crawford, B. und Lijphart, A. (1995) Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe. In: *Comparative Political Studies,* **28**, 2. 171 - 199.

Crawford, B. und Lijphart, A. (1997) Old Legacies, New Institutions. Explaining Political and Economic Trajectories in Post-Communist Regimes. In: *Liberalisation and Leninist Legacies. Comparative Perspectives on Democratic Transitions.* Crawford, B. und Lijphart, A. (Hrsg.) University of California Press, Berkeley, S. 1 - 39.

Demetropoulou, L. (2002) Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe. In: *Southeast European Politics,* **3**, 2-3. 87-106.

di Torella, E. C. (2000) Childcare, employment and equality in the European Community: first (false) steps of the Court. In: *European Law Review,* **25**, 310-316.

DiMaggio, P. und Powell, W. W. (1991) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review,* **48**, 147-160.

Dimitrakopoulos, D. G. (2001) The Transposition of EU Law: 'Post-Decisional Politics' and Institutional Autonomy. In: *European Law Journal,* **7**, 4. 443-458.

Dimitrov, V. (2000) Learning to Play the Game: Bulgaria's Relations with Multilateral Organisations. In: *Southeast European Politics,* **1**, 2. 101-114.

Dimitrova, A. (2002) Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity. In: *West European Politics,* **25**, 4. 171-190.

Dimitrova, A. (2005) Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe. In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe* Schimmelpfennig, F. und Sedelmeier, U. (Hrsg.) Ithaca/London, S. 71 - 90.

Dimitrova, A. (2006) Enlargement-driven chance and post-communist transformation: a new perspective. In: *Driven to change. The European Union's enlargement viewed from the East* Dimitrova, A. (Hrsg.) Manchester University Press, Manchester / New York, S. 1-17.

Dimitrova, A. und Steunenberg, B. (2006) Conclusions: the 'end of history' if enlargement ir the beginning of a new reseach agenda? In: *Driven to Change. The European Union's enlargement viewed from the East* Dimitrova, A. (Hrsg.) Manchester University Press, Manchester, S. 179-194.

Dimova, L. (2003) *Chenu, Trud, Globalisazia,* Agenzia Sozialni Analisis (Agency for Social Analysis), UNIFEM, Sofia.

Dittrich, E. (2001) *Wandel, Wende, Wiederverkehr. Transformation as Epochal Change in Central and Eastern Europe: Theoretical Concepts and Their Empirical Applciability.,* Ergon, Würzburg.

Dolowitz, D. und Marsh, D. (1996) Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. In: *Political Studies,* **44**, 2. 343 - 357.

Dolowitz, D. und Marsh, D. (2000) Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration,* **13**, 1. 5 - 24.

Duina, F. G. (1999) *Harmonizing Europe: nation-states within the Common Market,* State University of New York Press, Albany, N.Y.

Dupré, C. (2003) *ANTICIPATING EU MEMBERSHIP: IMPORTING THE LAW OF THE WEST*, WORKSHOP: IMPLICATIONS OF ENLARGEMENT FOR THE RULE OF LAW AND CONSTITUTIONALISM IN POST-COMMUNIST LEGAL ORDERS, European University Institute, Florence, 28-29 November.

Einhorn, B. (1993) *Cinderella goes to market : citizenship, gender, and women's movements in East Central Europe,* Verso, London ; New York.

Eising, R. (1999) Governance in the European Union: a comparative assessment. In: *The Transformation of Governance in the European Union* Eising, R. (Hrsg.) Routledge, London, S. 267-285.

Ekiert, G. und Hanson, S. E. (Hg.) (2003) *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe. Assessing the Legacy of Communist Rule.,* Cambridge University Press, Cambridge.

European Commission (2005) *General Report on Developments in EU Gender Equality Law. June 2004 - May 2005. By the Commission's Network of legal experts in the field of employment, social affairs and equality between men and women (Directorate-General for Employment Social Affairs and Equal Opportunities),* European Commission, Bruessel.

European Commission.Directorate General for Enlargement. (2002) *Regular report on Bulgaria's progress towards accession,* European Commission, Directorate General for Enlargement, Information and Interinstitutional Relations Unit, Brussels.

European Commission.Directorate General for Enlargement. (2003) *Regular report on Bulgaria's progress towards accession,* European Commission, Directorate General for Enlargement, Information and Interinstitutional Relations Unit, Brussels.

European Parliament, C. o. F. A., Human Rights, Common Security and Defence (2004a) *Report on Bulgaria's progress towards accession (COM(2003)676-C5-0533/2003 - 3003/2202(INI)),* European Parliament, Bruessel.

European Parliament, C. o. F. A., Human Rights, Common Security and Defence (2004b) *Report on Romania's progress towards accession (COM(2003)676-C5-0534/2003 - 3003/2203(INI)),* European Parliament, Bruessel.

European Women's Lobby (2001) *Strengthening Women's Rights in an Enlarged Europe,* EWL, Bruessel.

Evans, M. und Davies, J. (1999) Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. In: *Public Administration,* **77**, 2. 361 - 385.

Falkner, G. (1998) *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community,* Routledge, London.

Falkner, G. (2000) Policy Networks in a Multi-level System: Converging Towards Moderate Diversity? In: *West European Politics,* **23**, 95-119.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. und Leiber, S. (2005a) *Complying With Europe: Eu Harmonisation And Law In Member States (Themes in European Governance),* Cambridge University Press, Cambridge.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. und Leiber, S. (Hg.) (2005b) *Complying with Europe? The Impact of EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States,* Cambridge University Press, Cambridge.

Featherstone, K. (1998) "Europeanization" and the Centre Periphery: The Case of GReece in the 1990s. In: *South European Society & Politics,* **3**, 23-39.

Fierro, E. (2003) *The EU's approach to Human Rights Conditionality in Practice,* Kluwer Law International, The Hague.

Fräss-Ehrfeld, C. (2006) *Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsförderung in Rumänien, Bulgarien, Kroatien und Serbien-Montenegro. Mit einem ausführlichen Ausblick auf die EU - Regionalpolitik 2007 - 2013,* LINDE VERLAG, Wien.

Gabanyi, A. U. (1998) Rumäniens Frauen nach der Wende: Fortschritt, Gleichschritt, Rückschritt? In: *Südosteuropa,* **47**, 5 - 6.

Gabanyi, A. U. (2002) Das politische System Rumäniens. In: *Die politischen Systeme Osteuropas* Ismayr, W. (Hrsg.) Leske + Budrich, Opladen, S. 525-562.

Gal, S. und Kligman, G. (2000) *The Politics of Gender after Socialism,* Princeton University Press, Princeton.

Gaul, W. (2002) Sinn und Unsinn internationaler Rechtsberatung. In: *Recht in der Transformation. Rechts- und Verfassungswandel in Mittel und Osteuropa: Beiträge zur Debatte* Boulanger, C. (Hrsg.) Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 102 - 124.

Gehrt, K., Birle, P., Merkel, W., Sandschneider, E. und Segert, D. (1999) *Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß,* Leske + Budrich, Opladen.

Ghebrea, G., Tataram, M. und Cretoiu, I. (2002) *Mapping Women's Campaign for Change. Executive Summary: Romania (Work Package 3),* Enlargement, Gender and Governance (EGG), EU Framework 5, Project No. HPSE-CT-2002-00115, Bucharest.

Goetz, K. H. (2000a) European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect? In: *West European Politics,* **23**, 4. 211 - 231.

Goetz, K. H. (2000b) *Europeanization the national executive? Western and eastern style*, Budapest. 6-8 April.

Goetz, K. H. (2001) Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. In: *Journal of European Public Policy,* **8**, 6. 864-887.

Goven, J. (1993) Gender Politics in Hungary: Autonomy and Anti-Feminism. In: *Gender Politics and Post-Communism: Reflections from Eastern Europe and the Former Soviet Union* Funk, N. und Mueller, M. (Hrsg.) New York, S. 224 - 240.

Gower, J. (1999) EU policy to central and eastern Europe. In: *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union* Henderson, K. (Hrsg.) UCL Press, London, S. 3 - 19.

Grabbe, H. (1999) *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants,* European University Institute (EUI), Florence.

Grabbe, H. (2001a) How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. In: *Journal of Euroepan Public Policy,* **8**, 6. 1013-1031.

Grabbe, H. (2001b) *Profiting from EU Enlargement,* Centre for European Reform, London.

Grabbe, H. (2002a) European Union Conditionality and the *Acquis Communautaire*. In: *International Political Science Review,* **23**, 3. 249-268.

Grabbe, H. (2002b) *Europeanization goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*, Turin.

Grabbe, H. (2003) Europeanization goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: *The Politics of Europeanization* Radaelli, C. (Hrsg.) Oxford University Press, Oxford, S. 303- 331.

Guerrina, R. (2002) Mothering in Europe. Feminist Critique of European Policies on Motherhood and Employment. In: *The European Journal of Women's Studies,* **9**, 1. 49-68.

Hainard, F. und Verschuur, C. (2001) Filling the Urban Policy Breach: Women's Empowerment, Grass-roots Organizations. and Urban Governance. In: *International Political Science Review,* **22**, 1. 33-53.

Halász, J. (1966) *The Socialist Concepts of Human Rights,* Akademiai Kiado, Budapest.

Hall, P. A. und Taylor, R. C. R. (1996) *Political science and the three new institutionalisms,* MPIFG discussion paper 96/6/Max-Planck-Inst. für Gesellschaftsforschung, Köln.

Hanf, K. und Soetendorp, B. (1998) Small States and the Europeanization of Public Policy. In: *Adapting to European Integration: Small States and the European Union* Soetendorp, B. (Hrsg.) Longman, London, S. 1 - 13.

Hantrais, L. (Hg.) (2000a) *Gendered Policies in Europe: reconciling employment and family life,* St. Martin's Press, London, New York.

Hantrais, L. (2000b) *Social Policy in the European Union,* MacMillan Press, Houndsmills, Basingstoke.

Hantrais, L. (2002) Progressive Europe? Gender and Non-Discrimination in the EU. In: *European Union Studies Association,* **15**, 3.

Hartwig, I. (2001) *Die Europapolitik Rumäniens. Entwicklung internationalisierter Kooperation*, Baden-Baden.

Haverland, M. und Romeijn, M. H. (2005) *Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit*, http://www.publicadministration.leidenuniv.nl/content_docs/project_teud/haverland-romeijn_2005_final.pdf, 29.12.2005.

Heritier, A. (2005) Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment. In: *The Europeanization of Central and Eastern Europa* Sedelmeier, U. (Hrsg.) Cornell University Press, Ithaca and London, S. 199-210.

Heritier, A., Kerwer, D., Lehmkuhl, D., Teutsch, M. und Douilett, A. C. (2001) *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking.,* Basil Blackwell, Oxford.

Heritier, A., Knill, C. und Mingers, S. (1996) *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State,* de Gruyter, Berlin.

Heydebrand, W. (2002a) Die Dynamik des rechtlichen Wandels in Mittel- und Osteuropa. In: *Recht in der Transformation. Rechts- und Verfassungswandel in Mittel und Osteuropa: Beiträge zur Debatte* Boulanger, C. (Hrsg.) Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 13 - 36.

Heydebrand, W. (2002b) Die Dynamik des rechtlichen Wandels in Mittel- und Osteuropa. In: *Recht in der Transformation. Rechts- und Verfassungswandel in Mittel- und Osteuropa* Boulanger, C. (Hrsg.) Berliner Debatte - Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 13-35.

Höcker-Weyand, C. (1987) Die Rechtstellung der Frau auf dem Balkan in Geschichte und Gegenwart. In: *Die Stellung der Frau auf dem Balkan: Beiträge* Reiter, N. (Hrsg.) Osteuropa-Inst., FU; Schriftenreihe: Balkanologische Veröffentlichungen Nr. 12, Berlin.

Höland, A. (2002) EU-Recht auf dem Weg nach Osten: Rechtssoziologische Fragen. In: *Recht in der Transformation. Rechts- und Verfassungswandel in Mittel und Osteuropa: Beiträge zur Debatte* Boulanger, C. (Hrsg.) Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 78 - 101.

Holland-Cunz, B., Ruf, A. und Sauer, B. (1994) Das unsichtbare Gechlecht der Europa. Einleitung. In: *Das unsichtbare Geschlecht der Europa. Der europäische Einigungsprozess aus feministischer Sicht* Biester, E., Holland-Cunz, B., Jansen, M., Maleck-Lewy, E., Ruf, A. und Sauer, B. (Hrsg.) Campus Verlag, Frankfurt / Main, New York, S. 7 - 19.

Hoskyns, C. (1996) *Integrating gender: women, law and politics in the European Union,* Verso, London.

Hoskyns, C. (2000) *Gender Politics in the European Union the Implications of Mainstreaming,* Paper for workshop 'The Role of Communitarian Law in Implementing Equal Rights', Onati, Spain. 7-9 June 2000.

Huland, A. (2002) *Western standards for post-communist women?*, http://www.eonet.ro/Annette%20Huland%20final.pdf, 21. Januar 2002.

Huminic, A. (2003) The situation of highly qualified women in economic and public life in Romania. In: *Gender Equality in Central and Eastern European Countries* Tenten, E. (Hrsg.) Peter Lang, Frankfurt/Main, S. 231-251.

Ilie, F. (2005) *Europeanisation and policy transfer in the desing of domestic EI policy co-ordination at central government level: the Romanian case,* IRE, Bucharest.

Ilieva, G. und Delinesheva, M. (2005) *Equal Opportunities for Women and Men. Monitoring law and practice in Bulgaria*, Budapest.

Immergut, E. (1998) The Theoretical Core if the New Institutionalism. In: *Politics & Society,* **26**, 1. 5-34.

Indjewa, R. und Hadjimitova, S. (2000) *Mapping NGOs dealing with Gender Issues,* Bulgarian Gender Research Foundation, Sofia.

Kahn-Freund, O. (1978) On Uses and Misuses of Comparative Law. In: *Selected Writings* Kahn-Freud, O. (Hrsg.) Stevens, London.

Kanev, D. (2006) Betrachtungen über die neue Demokratie Bulgariens. In: *Misceallanea Bulgarica. Der Transformationsprozess in Bulgarien und der Weg in die EU* Bachmaier, P., Schwarcz, A. und Tcholakova, A. (Hrsg.) Bulgarisches Forschungsinstitut in Österreich. Verein "Freunde des Hauses Wittgenstein", Wien, S. 52 - 65.

Karasimeonov, G. (2005) Internal Party Democracy; The Case of Four Major Political Parties in Bulgaria. In: *Organizational Structures and Internal Party Democracy in South Eastern Europe* Karasimeonov, G. (Hrsg.) Gorex Press, Sofia, S. 96 - 113.

Kaser, K. (2008) *Patriarchy after Patriarchy. Gender Relations in Turkey and in the Balkans 1500 - 2000,* LIT Verlag, Wien.

Kassim, H. (2000) Conclusion: The National Co-ordination of EU Policy: Confronting the Challenge'. In: *The National Co-ordination of EU Policy*, Vol. 235 - 264 Wright, V. (Hrsg.) Oxford University Press, Oxford.

Kligman, G. (1994) Gendering the Postsocialist Transition: Women in Eastern Europe. In: *AAASS News Net*.

Kligman, G. und Szelenyi, I. (2002) *Poverty and Social Structure in Transitional Societies*, Berlin.

Knill, C. und Lehmkuhl, D. (1999) How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. In: *European Integration online Papers,* **3**, 7. http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm

Knill, C. und Lehmkuhl, D. (2002) The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. In: *European Journal of Political Research,* **41**, 255-280.

Knill, C. und Lenschow, A. (2001) "Seek and Ye Shall Find!" Linking Different Perspectives on Institutional Change. In: *Comparative Political Studies,* **34**, 2. 187-215.

Kolar, O. (2007) Zur Geschichte Rumäniens. In: *Rumänien nach der Revolution. Eine kulturelle Gegenwartsbestimmung* Werndl, K. (Hrsg.) Braunmüller, Wien, S. 61-70.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995) *Weissbuch: Vorbereitung der Assozierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union (95) 163 endg.*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998a) *Regelmässiger Bericht 1998 der Kommission über Bulgariens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998b) *Regelmässiger Bericht 1998 der Kommission über Rumäniens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999) *Regelmässiger Bericht 1999 der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a) *Das Phare - Programm. Jahresbericht 1998. (KOM 2000) 183 endg.*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b) *Regelmässiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000c) *Regelmässiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a) *Regelmässiger Bericht 2001 über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b) *Regelmässiger Bericht 2001 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt (SEK(2001) 1735*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002a) *Regelmässiger Bericht 2002 über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt (KOM (2002) 700 endgültig)*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002b) *Regelmässiger Bericht 2002 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt (KOM (2002) 700 endgültig)*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a) *Regelmässiger Bericht 2003 über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssels.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003b) *Regelmässiger Bericht 2003 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt*, Bruessel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004a) *Regelmässiger Bericht 2004 über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt (KOM (2004) 657 final)*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004b) *Regelmässiger Bericht 2004 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt (KOM (2004) 657 endgültig)*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005a) *Bulgarien. Umfassender Monitoring-Bericht 2005. (KOM(2005) 534 endg.)*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005b) *Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005c) *Rumänien. Umfassender Monitoring-Bericht 2005 (KOM (2005) 534 endg.)*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a) *Bulgarien. Monitoring-Bericht Mai 2006 (KOM (2006)214 endg.)*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b) *Rumänien. Monitoring-Bericht vom Mai 2006 (KOM (2006)214 endg.)*, Brüssel.

Kostova, D. (1994) Similiar or Different? In: *Women in the politics of postcommunist Eastern Europe* Rueschemeyer, M. (Hrsg.) M.E. Sharpe, Inc., Armonk, S. 117 - 133.

Kreisky, E. (1996) Vom patriarchalen Staatssozialismus zur patriarchalen Demokratie. Der politische Systemwechsel in Osteuropa aus der Gender-Perspektive. In: *Vom patriarchalen Staatssozialismus zur patriarchalen Demokratie* Kreisky, E. (Hrsg.) Wien, S. 7 - 22.

Küpper, H. (1999) Rechtskultur und Modernisierung in Ostmitteleuropa. In: *Osteuropa*, 337 - 354.

Kutter, A. und Trappmann, V. (2006) Das Erbe des Beitritts: Zur Analyse von Europäisierungseffekten in mittel- und osteuropäischen Gesellschaften. In: *Das Erbe des Beitritts : Europäisierung in Mittel- und Osteuropa* Kutter, A. und Trappmann, V. (Hrsg.) Nomos-Verlag, Baden-Baden, S. 13 - 35.

Kutter, A. und Trappmann, V. (2008) EU-induzierter Wandel? Europäisierung und Transformation in Ostmitteleuropa. In: *Postsozialistische Transformation und europäische (Des-) Integration: Bilanz und Perspektiven* Bönker, F. und Wielgohs, J. (Hrsg.) Metropolis-Verlag, Marburg, S. 175-194.

Ladrech, R. (1994) Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France. In: *Journal of Common Market Studies,* **32**, 1. 69 - 88.

Lange, G. (2003) Gender equality in Central and Eastern European candidate countries - an ILO perspective. In: *Gender Equality in Central and Eastern European Countries* Domsch, M. E., Ladwig, D. H. und Tenten, E. (Hrsg.) Peter Lang, Frankfurt/Main, S. 37-57.

Lemke, C. (1996) Frauen und Politik in den Transformationsprozessen Osteuropas. In: *Frauenbewegung und Frauenpolitik in Osteuropa* Lemke, C., Penrose, V. und Ruppert, U. (Hrsg.) Campus Verlag, Frankfurt/ Main, New York, S. 15 - 34.

Liebhart, K. (2005) Genderpolitische Perspektiven nach 1989. In: *Miscellanea Bulgarica. Der Transformationsprozess in Bulgarien und der Weg in die EU* Bachmaier, P., Schwarcz, A. und Tcholakova, A. (Hrsg.) Bulgarisches Forschungsinstitut in Österreich. Verein "Freunde des Hauses Wittgenstein", Wien, S. 195 - 204.

Luleva, A. (2005) Bulgarische Familien heute - Aspekte der postsozialistischen Sozialisation. In: *Miscellanea Bulgarica. Der Transformationsprozess in Bulgarien und der Weg in die EU* Bachmaier, P., Schwarcz, A. und Tcholakova, A. (Hrsg.) Bulgarisches Forschungsinstitut in Österreich. Verein "Freunde des Hauses Wittgenstein", Wien, S. 205 - 218.

Magyari-Vincze, E. (2003) *Gender (in)equality in the post socialist romania,* Gender and Power in the New Europe, the 5th European Feminist Research Conference, Lund. 20-24 August.

Magyari-Vincze, E. (2005) Gender, Ethnicity and the Construction of the Social Order: A View from Below in the Context of Romania. In: *Gender and Nation in South Eastern Europe* Kaser, K. und Katschnig-Fasch, E. (Hrsg.) LIT Verlag, Wien, Münster, S. 197 - 227.

Maniokas, K. (2006) The method of the European Union's enlargement to the east: a critical appraisal. In: *Driven to change. The European Union's enlargement viewed from the east* Dimitrova, A. (Hrsg.) Manchester University Press, Manchester / New York, S. 17-38.

March, J. G. und Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics,* Free Press, New York.

March, J. G. und Olsen, J. P. (1996) Institutional Perspective on Political Institutions. In: *Governance,* **9**, 3. 247-264.

Mayhew, A. (1998a) *Recreating Europe: The European Union's Policy toward Central and Eastern Europe,* Cambridge University Press, Cambridge.

Mayhew, A. (1998b) *Recreating Europe: the European Union's policy towards Central and Eastern Europe,* Cambridge University Press, Cambridge.

Merkel, W. und Puhle, H.-J. (1999) *Von der Diktatur zur Demokratie : Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade,* Westdt. Verl., Opladen [u.a.].

Merryman, J. H. (1977) Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline & Revival of the Law and Development Movement. In: *The American Journal of comparative Law,* **25**, 3. 457 - 491.

Molyneux, M. (1981) Women in Socialist Societies: Problems in Theory and Practice. In: *Of Marriage and the Market: Women's Subordination in International Perspective* McCullagh, R. (Hrsg.) CSE Books, London, S. 169-200.

Moravcsik, A. (1994) *Why the European Community Strenghtens the State: Domestic Politics and International Cooperation,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Moravcsik, A. (1998) *Centralization or fragmentation? : Europe facing the challenges of deepening, diversity, and democracy,* Council on Foreign Relations, New York.

Moravcsik, A. und Vachudova, M. A. (2003) National Interests, State Power, and EU Enlargement. In: *East European Politics and Society,* **17**, 1. 42-57.

Müller, K. (2008) 'Europäisierung' - Zur kulturellen Codierung der postkommunistischen Transformation. In: *Postsozialistische Transformation und europäische (Des-) Integration: Bilanz und Perspektiven* Bönker, F. und Wilegohls (Hrsg.) Metropolis-Verlag, Marburg, S. 121-142.

Nicholaides, P. und Boean, S. R. (1997) *A Guide to the Enlargement of the European Union: Determinants, Process, Timing, Negotiation,* European Institute of Public Administration, Maastricht.

Offe, C. (1994) *Der Tunnel am Ende des Lichts,* Suhrkamp, Frankfurt / New York.

Ögüt, P. (2002) *Die Beitrittsoption zur Europäischen Union. Eine Chance zur Förderung der Geschlechter in der Türkischen Republik,* Nomos Verlagsgesellschaft, Bremen.

Olteanu, T. (2007) Demokratie auf Rumänisch. In: *Rumänien nach der Revolution. Eine kulturelle Gegenwartsbestimmung* Werndl, K. (Hrsg.) Braunmüller, Wien, S. 71 - 81.

Olteanu, T. (2008) Rumänien: vom Einparteiensystem zum Einheitsbrei? In: *Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts* Bos, E. und Segert, D. (Hrsg.) Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, S. 147-166.

Open Society Institute (2002) Equal Opportunities for Women and Men in Romania. In: *Monitoring the EU Accession Process: Equal Opportunities for Women and Men* Institute, O. S. (Hrsg.) Bukarest.

Papadimitriou, D. G. (2002) *Exporting Europeanization: EU enlargement, the twinning exercise and administrative reform in Eastern Europe,* Ecpr Joint Session of Workshops, 22-27 March, Turin.

Partnership for Equality Center (2002) *Equal Opportunities for Women and Men,* Open Society Institute, http://www.eonet.ro/eowm_full.zip, 20.10.2003.

Paul-Lazarsfeld Gesellschaft (2005) *Vertrauen in Institutionen und politische Parteien. Südosteuropa und Österreich im Vergleich*, http://plg.at/pdf/Pressekonferenz-16-11-05.pdf,

Peters, B. G. (1999) *Institutional Theory n Political Science. The New Institutionalism,* Pinter, London, New York.

Pickel, G. und Jacobs, J. (2002) "Subjektive Legitimität". Rechtsstaat und Konsolidierung. In: *Recht in der Transformation. Rechts und Verfassungswandel in Mittel- und Osteuropa* Boulanger, C. (Hrsg.) Berliner Debatte - Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 125-149.

Pierson, C. (1996) The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective. In: *Comparative Political Studies,* **29**, 123-163.

Pierson, P. (2000) Not Just What, but When: Timing and Sequencing in Political Process. In: *Studies in American Political Development,* **14**, 1. 72-92.

Popova, K. (2003) Frauen in Bulgarien im 20. Jahrhundert. In: *Die gläserne Decke. Frauen in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa im 20. Jahrhundert* Wakounig, M. (Hrsg.) StudienVerlag, Innsbruck, Wien, München, Bozen, S. 209 - 225.

Powell, W. W. und DiMaggio, P. (1991) *The New institutionalism in organizational analysis,* University of Chicago Press, Chicago.

Preston, C. (1997) *Enlargement and Integration in the European Union,* Routledge, London.

Preuß, U. K. (2002) Die Rolle des Rechtsstaates in der Transformation postkommunistischer Gesellschaften. In: *Recht in der Transformation.*

Rechts- und Verfassungswandel in Mittel und Osteuropa: Beiträge zur Debatte Boulanger, C. (Hrsg.) Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 36 - 61.

Pülzl, H. und Treib, O. (2006) Policy Implementation. In: *Handbook of Public Policy Analysis* Fischer, F., Miller, G. J. und Sidney, M. S. (Hrsg.) Dekker, New York, S. 89-107.

Radaelli, C. (2003) The Europeanization of Public Policy. In: *The Politics of Europeanization* Featherstone, K. und Radaelli, C. M. (Hrsg.) Oxford University Press, Oxford, S. 27-57.

Radaelli, C. M. (2000a) Policy transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration,* **13**, 1. 25 - 43.

Radaelli, C. M. (2000b) Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. In: *European Integration online Papers,* **4**, 8. http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm

Raduletu, I. (2006) Rechtsangleichung Rumäniens an den acquis communautaire der EU. In: *Rumänien. Teilband II: Gesellschaft und Politik heute, Wirtschaft, Recht und Verfassung, Historische Regionen* Kahl, T., Metzeltin, M. und Ungureanu, M.-R. (Hrsg.) LIT Verlag, Wien, S. 777- 788.

Regulska, J. (2002) Der Gleichstellungsdiskurs der Europäischen Union und seine Folgen für Frauen in Polen. In: *EU - Beitritt: Verheißung oder Bedrohung? Die Perspektive der mittel- und osteuropäischen Kandidatenläner*, Vol. 6 Ruge, U. (Hrsg.) Leske + Budrich, Goettingen, S. 121-153.

Regulska, J. (2003) Der Gleichstellungsdiskurs der Europäischen Union und seine Folgen für Frauen in Polen. In: *EU - Beitritt: Verheißung oder Bedrohung? Die Perspektive der mittel- und osteuropäischen Kandidatenläner*, Vol. 6 Ruge, U. (Hrsg.) Leske + Budrich, Goettingen, S. 121-153.

Richardson, J. (1996) Series editor preface. In: *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies* Quermonne, J.-L. (Hrsg.) Routledge, London.

Riedel, S. (2002) Das politische System Bulgariens. In: *Die politischen Systeme Osteuropas* Ismayr, W. (Hrsg.) Leske+Budrich, Opladen, S. 563 - 602.

Riolli-Saltzman, L. und Savicki, V. (2003) Gender equality in Eastern Europe: a cross-cultural approach. In: *Gender Equality in Central and Eastern European Countries* Tenten, E. (Hrsg.) Peter Lang, Frankfurt/Main, S. 57-71.

Risse, T. (2000) A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities. In: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change* Cowles, M. G. (Hrsg.) Cornell University Press, Ithaca, NY, S. 198-217.

Risse, T., Ropp, S. C. und Sikkink, K. (1999) *The Power of Human Rights - International Norms and Domestic Change,* Cambridge University Press, Cambridge.

Risse, T. und Sikkink, K. (1999) The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: *The Power of Human Rights - International Norms and Domestic Change* Ropp, S. C. (Hrsg.) Chicago University Press, Chicago, S. 1-39.

Rosamond, B. (2000) *Theories of European Integration,* Palgrave Macmillan, Basingstok.

Rose, C. V. (1998) The "New" Law and Development Movement in the Post-Cold War Era: A Vietnam Case Study. In: *Law & Society Review,* **32**, 93 - 140.

Rose, R. (1991) What is lesson-drawing? In: *Journal of Public Policy,* **11**, 1. 3 - 30.

Rose, R. (1993) *Lesson-drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space,* Chatham House, New Jersey.

Sauer, B. (1996) Transition zur Demokratie? Die Kategorie "Geschlecht" als Prüfstein für die Zuverlässigkeit von sozialwissenschaftlichen Transformationstheorien. In: *Vom patriarchalen Staatssozialismus zur patriarchalen Demokratie* Kreisky, E. (Hrsg.) Wien, S. 131 - 167.

Scharpf, F. (2002) The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. In: *Journal of Common Market Studies,* **40**, 4. 645-670.

Scharpf, F. (2003) Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration. In: *The State of the European Union. Law, Politics, and Society*, Vol. 6 Cichowski, R. (Hrsg.) Oxford Univ. Press, Oxford, S. 79-104.

Schimmelfennig, F. (2002) Introduction: The Impact of International Organizations in the Central and Eastern European States - Conceptual and Theoretical Issues. In: *Norms and Nannies. The Impact of of International Organizations on the Central and East European States* Linden, R. H. (Hrsg.) Rowman&Littlefield Publishers, Inc., Oxford, S. 1-33.

Schimmelfennig, F. (2003) *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric.,* Cambridge University Press, Cambridge.

Schimmelfennig, F., Engert, S. und Knobel, H. (2003) Costs, commitment and compliance : the impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey. In: *Journal of common market studies : JCMS,* **41**, 3. 495-518.

Schimmelfennig, F. und Sedelmeier, U. (2005) Conclusion: the Impact of the Eu on the Accession Countries. In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe* Schimmelfennig, F. und Sedelmeier, U. (Hrsg.) Cornell University Press, Cornell.

Schimmelfenning, F. und Sedelmeier, U. (Hg.) (2002a) *Special issue: European union enlargement : theoretical and comparative approaches. Journal of European public policy; 9.2002,4,* Routledge, London.

Schimmelfenning, F. und Sedelmeier, U. (2002b) Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research. In: *Journal of European Public Policy,* **9**, 4. 500-528.

Schimmelpfennig, F. (2000) International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment. In: *European Journal of International Relations,* **6**, 1. 109 - 139.

Schimmelpfennig, F. (2008) Zur theoretischen Integration von Europäisierungs- und Transformationsforschung: Kommentar. In: *Postsozialistische Transformation und europäische (Des-) Integration: Bilanz und Perspektiven* Bönker, F. und Wielgohs, J. (Hrsg.) Metropolis-Verlag, Marburg, S. 195-198.

Schimmelpfennig, F. und Sedelmeier, U. (2004) Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. In: *Journal of European Public Policy,* **11**, 4. 661 - 679.

Schimmelpfennig, F. und Sedelmeier, U. (2005) Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe* Schimmelpfennig, F. und Sedelmeier, U. (Hrsg.) Ithaca / London, S. 1 - 28.

Schmidt, M. G. (1996) When parties matter. In: *European Journal of Political Research,* **30**, 153-183.

Schmidt, M. G. (2001a) *Parteien und Staatstätigkeit,* ZeS-Arbeitspapiere, Bremen.

Schmidt, M. G. (2001b) Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. In: *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil* Schmidt, M. G. (Hrsg.) Leske+Budrich, Opladen.

Schmidt, V. (2001c) Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment. In: *European Integration online Papers,* **5**, 6. http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm

Schunter-Kleemann, S. (1994) Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und Frauenpolitik. In: *Das unsichtbare Geschlecht der Europa. Der europäische Einigungsprozess aus feministischer Sicht* Biester, E., Holland-Cunz, B., Jansen, M., Maleck-Lewy, E., Ruf, A. und Sauer, B. (Hrsg.) Campus Verlag, Frankfurt / Main, New York, S. 20 - 38.

Schwellnus, G. (2002) *Conditionality and its misfits. Non-discrimination and minority protection in the EU enlargement process*, Turin. 22-27 March 2002.

Scott, R. und Meyer, J. (1994) *Institutional Environment and Organizations: Structural complexity and individualism,* Sage Publications, Thousand Oaks.

Sedelmeier, U. und Wallace, H. (2000) Eastern Enlargement. In: *Policy-Making in the European Union*, Vol. fourth edition Wallace, H. und Wallace, W. (Hrsg.) Oxford University Press, Oxford, S. 427-460.

Seidman, A. und Seidman, R. B. (1996) Drafting Legislation for Development: Lessons from a Chinese Project. In: *The American Journal of comparative Law,* **44**, 1. 1 - 44.

Semenescu, D., Rusu, R. und Brotoiu, A. (2002) *Enlargement, Gender and Governance: the civic and political participation and representation of women in EU candidate countries" WP 4 Romania,* University of Bucharest, Bucharest.

Seyda, S. (2003) Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenverhalten. In: *W-Trends,* **2**.

Shaw, J. (2000) Importing gender: the challenge of feminism and the analysis of the EU legal order. In: *Journal of European Public Policy,* **7**, 3. 406-431.

Shaw, J. (2001) *European Union governance and the question of gender: a critical comment,* Jean Monnet Programm, Harvard.

Sissenich, B. (2004) *Policing the Eastern Border: State Capacity and Civil Society in the Central and East European Candidate Countries,* Conference of Europeanists, Chicago. March 2004.

Sloat, A. (2004) *Legislating for Equality: The Implementation of the EU Equality Acquis in Central and Eastern Europe,* Jean Monnet Working Paper 08/04, NYU School of Law, New York.

Spendzharova, A. B. (2003) Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics. In: *East European Politics and Society,* **4**, 2-3. 141-156.

Stoilova, R. (2003) Inter- and intra-gender inequalities based on qualification. In: *Gender Equality in Central and Eastern European Countries* Tenten, E. (Hrsg.) Peter Lang, Frankfurt/Main, S. 85-103.

Stoilova, R. e. a. (2000) *Bulgarian Women in the Period of Transition: Inequalities, Risks, and Social Costs,* Institute for Human Science, Wien.

Stone, D. (2000) Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration,* **13**, 1. 45 - 62.

Stratigaki, M. (2000) The European Union and the equal opportunities process. In: *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life* Hantrais, L. (Hrsg.) Macmillan Press, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire/London, S. 27-48.

Sverdrup, U. (2000) *Ambiguity and Adaptation: Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes,* University of Oslo, Department of Political Science, Oslo.

Taggart, P. und Szczerbiak, A. (2001) *Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the EU Candidate States of Central and Eastern Europe,* Sussex European Institute, University of Sussex, Falmer, Brighton.

Tesiu, R. (2008a) Romania. In: *European Gender Equality Law Review,* **2/2008**, 90 - 92.

Tesiu, R. (2008b) Romania. In: *European Gender Equality Law Review,* **1/ 2008**, 111 - 114.

Tesiu, R. (2008c) Romania. In: *Gender Equality Law in 30 European Countries* European Commission (Hrsg.) Brussels, S. 133 - 138.

Tesiu, R. (2009) Rumänien. In: *Europäische Zeitschrift für Geschlechtergleichstellungsrecht,* **1/2009**, 102 - 103.

Teubner, G. (1998) Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifiying Law ends up in New Divergences. In: *The Modern Law Review,* **61**, 1. 11-32.

Thelen, K. (1999) Historical Institutionalism in Comparative Perspective. In: *Annual Review of Political Science,* **2**, 369-404.

Tisheva, G. (2004) Bulgaria. In: *Bulletin Legal Issues in Gender Equality,* **2004**.

Tisheva, G. (2005a) Bulgaria. In: *Bulletin Legal Issues in Gender Equality,* **1/2005**.

Tisheva, G. (2005b) Bulgaria. In: *Bulletin Legal Issues in Gender Equality,* **2/2005**.

Tisheva, G. (2006) Bulgaria. In: *Bulletin Legal Issues in Gender Equality,* **1/2006**.

Tisheva, G. (2008a) Bulgaria. In: *Gender Equality Law in 30 European Countries* European Commission (Hrsg.) European Commission, Brussels, S. 14 - 20.

Tisheva, G. (2008b) Bulgaria. In: *European Gender Equality Law Review,* **2/2008**, 41 - 42.

Töller, A. E. (2004) The Europeanization of Public Policies - Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results. In: *European Integration online Papers (EIoP),* **Vol . 8**, N 9. http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-009a.htm

Totkova, R. (2004) *Equal opportunities in the employment policy in Bulgaria,* KARAT, http://www.karat.org/eu_and_economy/conf_nov_bulMP.html, 20.04. 2004.

Treib, O. (2002) *Europäische Vorgaben, nationaler Anpassungsbedarf und seine politische Verarbeitung,* Universität zu Koeln, Koeln.

Treib, O. (2003a) *Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These. MPIfG discussion paper ; 2003/3,* MPIfG, Köln.

Treib, O. (2003b) *EU governance, misfit, and the partisan logic of domestic adaptation an actor-centered perspective on the transposition of EU directives*, Paper presented at the EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, Tennessee, March 27-29, 2003.

Tsebelis, G. und Yataganas, X. (2002) Veto Players and Decision-making in the EU after Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judical Discretion. In: *Journal of Common Market Studies,* **40**, 2. 283-307.

UNICEF Innocenti Research Centre MONEE project (1999) *Women in Transition*, http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/download_insert.sql?ProductID=36,

Ursprung, D. (2001) Rumänien - Modernisierung und Reform im Spannungsfeld evolutionärer und revolutionärer Konzepte. In: *Transformation und historisches Erbe in den Staaten des europäischen Ostens* Goerhke, C. und Gilly, S. (Hrsg.) Bern, S. 403 - 440.

Vachudova, M. A. (2001) The leverage of international institutions on democratizing states : Eastern Europe and the European Union. In: *EUI working papers. RSC ; no.2001/33*, 42.

Vachudova, M. A. (2002) *The Leverage of the European Union Reform in Postcommunist Europe,* ECPR Joint Session, workshop on "Enlargement and European Governance", Turin. 22-27 march.

Verdery, K. (2001) Vom Elternstaat zum Familienpatriarchen: Gender und Nation im heutigen Osteuropa. In: *Inszenierung des Nationalen. Geschichte, Kultur und die Politik der Identitäten am Ende des 20. Jahrhunderts* Binder, B., Kaschuba, W. und Niedermüller, P. (Hrsg.) Böhlau Verlag, Köln, Weimar, Wien, S. 136 - 166.

Videva, N. (2004) *Mapping Women's Campaign for Change. Executive Summary: BULGARIA (Work Package 3),* Enlargement, Gender and Governance (EGG), EU Framework 5, Project No. HPSE-CT-2002-00115, Sofia.

Wade, J. (2002) *Ordering from the Menu: How central and east european States cope with EU demands for institutional reform*, Turin.

Wallerstein, I. (1991) Household Structures and Labour-Force Formation in the Capitalist World-Economy. In: *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities* Balibar, E. und Wallerstein, I. (Hrsg.) New York, S. 107 - 112.

Watson, N. (2005) *Equal Opportunities for Women and Men. Monitoring law and practice in new members states and accession countries of th European Union. Overwiew*, Budapest.

Weilenmann, M. (1998) Recht als Interventionsfeld von Entwicklungspolitik in Afrika: Eine "Inclusive Arena". In: *Nord-Süd aktuell,* **1**, 105 - 118.

Wessels, W. (1996) Institutions of the EU system; models of explanation. In: *The European Union and member states. Towards institutional fusion?* Wessels, W. (Hrsg.) Manchester University Press, Manchester, S. 20 - 36.

Wessels, W. und Rometsch, D. (1996) Conclusions: European Union and national Institutions. In: *The European Union and member states. Towards institutional fusion?* Wessels, W. (Hrsg.) Manchester University Press, Manchester, S. 328 - 365.

Wiarda, H. (2002) Southern Europe, Eastern Europe and Comparative Politics: Transitology and the Need for new Theory. In: *East European Politics and Society,* **15**, 485-501.

Wiener, A. (2002) Finality vs. Enlargement. Constitutive Practices and Opposing Rationales in the Reconstruction of Europe. In: *Jean Monnet Working Paper. New York School of Law,* **08/02**.

Wiener, A. und Schwellnus, G. (2004) Contest Norms in the Process of EU Enlargement: Non-Discrimination and Minority Rights. In: *Constitutionalism Web-Papers, ConWeb,* **2/2004**. http://les1.man.ac.uk/conweb

Wincott, D. (2003) The Idea of the European Social Model: Limits and Paradoxes of Europeanization. In: *The Politics of Europeanization* Radaelli, C. (Hrsg.) Oxford University Press, Oxford, S. 279-302.

Wright, V. (1996) The national coordination if European policy-making: Negotiating the quagmire. In: *European Union: Power and Policy-Making* Richardson, J. (Hrsg.) Routledge, London, S. 148 - 169.

Anmerkungen

InterviewpartnerInnen

Europäische Kommission

Anonym, Administrator Bulgarian Team

Anonym, DG Employment, European Commission

Anonym, Delegation of the European Commission in Bulgaria

Budai Alessandro, Task Manager Social Policy, Delegation of the European Commission in Romania

Tuominen, Katja Administrator Romanian Team

Bulgarien

Kmetova, Tatjana (Center of Women's Studies and Policies)

Filipova, Pavlina (WAD Foundation)

Tisheva, Genoveva (Bulgarian Gender Research Foundation)

Stoicheva, Iliana (Bulgarian Gender Research Foundation)

Ilieva, Irena (Bulgarian Academy of Science. Institute for legal Studies)

Videva, Nelly (University of Sofia)

Rumänien

Tesiu, Roxana (Center Partnership for Equality)

Gliga, Raluca (Ministry of Labour, Social Solidarity and Family - National Agency for Equal Opportunities between WOmen and Men)

Weiner, Elaine (Universite McGill, Departement de sociologie)

Cliveti, Minodora (Parlamentul Romaniei Camera Deputatilor, Presedinta Comisia Pentru Egalitatea De Sanse Pentru Femei si Barbati)

Georgeta, Ghebrea (University of Bucharest)

Tataram, Marina Elena (University of Bucharest)

Cretoiu, Ioana (University of Bucharest)

Grünberg, Laura (CEPES - European Center for higher Education)

Muska, Mona (AnA)