

Die fünfte EU-Erweiterung auf der Zielgeraden: Die organisatorischen Dimensionen europäischer Politiken¹

Martin Heidenreich, im Oktober 2003

Zusammenfassung: Auf dem Gipfel in Kopenhagen (1993) hatte der Europäische Rat die politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Kriterien für den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer zur Europäischen Union (EU) definiert. Bei diesem Beitrittsangebot schien es sich lange Zeit nur um politische Rhetorik zu handeln: Die Unterschiede zwischen Ost- und Westeuropa schienen zu groß und die Reformfähigkeit der EU-Institutionen zu gering, als dass die EU die Aufnahme von neuen, zumeist erheblich ärmeren Staaten verkraften könnte. Trotz dieser Hindernisse werden der EU im Jahre 2004 zehn neue, vorwiegend mitteleuropäische Staaten beitreten.

Die zentrale These dieses Beitrags ist, dass der schnelle und effiziente Verlauf des Erweiterungsprozesses nicht ausschließlich durch externe Faktoren, etwa durch nationalstaatliche Interessen oder veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen erklärt werden kann. Vieles spricht für eine komplementäre Erklärung, die auch die supranationalen Organisationen und Regulationsstrukturen der EU in Rechnung stellt. Am Beispiel der sog. Osterweiterung kann gezeigt werden, dass die raschen Fortschritte der Beitrittsverhandlungen ab 2000 insbesondere durch die Strategie der Kommission erklärt werden kann. Durch die bürokratische Organisation des Verhandlungsprozesses konnten zahlreiche Konfliktpotenziale, die aus den sehr unterschiedlichen Interessenlagen und Ausgangsbedingungen der Beitritts- und Mitgliedsländer erwachsen, entweder ausgeblendet oder kleingearbeitet werden. Der unerwartet rasche und erfolgreiche Abschluss des Erweiterungsprozesses kann somit auch durch supranationale Organisationen und deren Strategien erklärt werden.

The fifth enlargement of the EU between national interests, economic spillover and organisational strategies

Abstract: The European Council of Copenhagen (1993) has defined the political, economic and institutional criteria for the accession of the central and east European transition countries to the European Union (EU). For a long time, this membership perspective seemed to be only a rhetorical offer: The differences between eastern and western Europe were too big and the possibilities for the reform of the EU institutions were too low, as that the EU could realistically expect to integrate a huge number of new and less prosperous states. Despite these obstacles, ten new, predominantly Central European states will join the EU in May 2004.

The central thesis of this contribution is that the success of this accession process cannot be explained only by intergovernmental bargaining processes or as spillover of the increased economic integration of eastern and western Europe. A complementary explanation has to take into account the role of supranational organizations and governance structures. Taking the example of the fifth EU enlargement, it can be shown that the quick advancement of the accession negotiations since 2000 can also be explained by the strategies of the European Commission. Through the bureaucratic organization of the negotiation process, numerous potential conflicts between the candidate and the member states could be downsized to small, negotiable issues. The quick and successful conclusion of the enlargement process therefore has to take into account also the strategies of supranational organizations.

Stichworte: Osterweiterung; Europäische Union, Europäische Kommission; internationale Organisationen; Integrationstheorien; organisatorische Strategien

Keywords: Enlargement; European Union; European Commission; international organizations; integration theories; organizational strategies

Dokumentstatistik (incl. Zusammenfassung und Fußnoten): 26 Seiten, 12.000 Wörter, 97.000 Zeichen.

¹ Ich danke meinen GesprächspartnerInnen in verschiedenen Generaldirektionen und Ständigen Vertretungen für ihre Offenheit und Unterstützung. Gabriele Bischoff, Hans-Ulrich Derlien, Rainer Schwarzer und den TeilnehmerInnen der Tagung „Soziale Dynamiken, politische Institutionen und Identifikationen im Erweiterungsprozess der Europäischen Union“ (Universität Passau, 26.-27. Juni 2003) danke ich für ihre Anregungen und Kritik.

Im Mai 2004 werden zehn neue, vorwiegend mitteleuropäische Länder der Europäischen Union (EU) beitreten. Dieser Beitritt wird einen langen Angleichungs- und Beitrittsprozess abschließen, der mit dem Fall der Berliner Mauer im November 1989 begann, mit dem Abschluss von zehn Europaabkommen (1991-1996) fortgeführt wurde, mit der Eröffnung der Beitrittsperspektive durch den Europäischen Rat von Kopenhagen (1993) eine gänzlich neue Richtung einschlug und mit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit insgesamt zwölf Ländern (1998 und 2000) in die Schlussphase eintrat. Diese kurze Chronologie lässt die fünfte und bislang größte Erweiterungsrunde der EU als einen linearen, planvollen und weitgehend friktionsfreien Prozess erscheinen. Wie häufig bei ex-post-Betrachtungen werden Alternativen oder die Möglichkeit des Scheiterns ausgeblendet. Die Unwahrscheinlichkeit der sog. Osterweiterung wird verdrängt.

Übersicht 1: Wirtschaft und Arbeitsmarkt im erweiterten Europa. Einige statische Basisdaten

	Bevölkerung (in 1000; 2001)	Arbeitslosenquote (in %; 2002)	BIP pro Kopf (KKS; 2001)	BIP pro Kopf (in % des EU15-Durchschnitts) (in % 2001)	Landwirtschaft aller Beschäftigten; (in % 2001)	Landwirtschaft des BIP; (in % 2001)	Ausländ. Direktinvestitionen (inward flows) (in % des BIP) 2001;	Exporte des BIP; (in % 2001)	EU-Anteil an den nat. Importen (2000)	EU-Anteil an den nat. Exporten (2000)
Polen	38.638	20,0	9410	41	19,2	3,8	3,2	28	61,2	69,9
Tschechien	10.283	7,3	13700	59	4,9	4,2	8,7	71	62,0	68,6
Ungarn	10.188	5,6	12250	53	6,1	4,3	4,7	61	58,4	75,1
Slowakei	5.397	19,4	11200	48	6,3	4,6	7,2	73	48,9	59,1
Litauen	3.478	13,1	8960	39	16,5	7,1	3,7	50	43,3	47,9
Lettland	2.355	12,9	7750	33	15,1	4,7	2,3	45	52,4	64,6
Slowenien	1.992	6,0	16210	70	9,9	3,1	2,7	60	67,8	63,8
Estland	1.364	9,1	9240	40	6,9	5,8	9,8	91	62,6	76,5
Zypern	762	5,3	17180	74	4,9	4,0	7,1	47	55,9	47,7
Malta	393	7,5				2,4	8,7	88	59,9	33,5
10 Beitrittsländer	74.850	15,1	10700	46	13,3	4,1		47		
Bulgarien	7.910	18,6	5710	25	9,7	13,7	2,6	56	44,0	51,1
Rumänien	22.408	8,0	5560	24	44,4	14,6	3,2	34	56,6	63,8
Türkei	68.670	10,4	5230	23	37,0	11,3	2,2	34	48,8	52,3
EU-15	377.850	7,5	23210	100	4,2	2,1		36		

BIP: Bruttoinlandprodukt in Kaufkraftstandards (KKS; kaufkraftbereinigt). Quelle: Eurostat; Generaldirektion Erweiterung.

Dies ist umso erstaunlicher, als die wirtschaftlichen und institutionellen Barrieren für einen Beitritt außerordentlich hoch waren. Die erheblichen wirtschaftlichen Unterschiede, die schlichte Zahl der neuen Mitglieder, die Größe der Beitrittsländer und die Schwierigkeiten der EU, diesen Herausforderungen durch institutionelle Reformen zu begegnen, sprachen gegen den Beitritt. So liegt die Wirtschaftsleistung pro Kopf in den zehn Beitrittsländern im Jahr 2001 bei nur 46 % (kaufkraftbereinigt) des EU-Durchschnitts (Übersicht 1). Da dies die entscheidende Größe für die Zuteilung von

Mitteln aus den Strukturfonds ist, müssen die jetzigen Mitgliedstaaten mit erheblich größeren Nettozahlungen bzw. geringeren Leistungen aus Brüssel rechnen. Dies gilt auch für die gemeinsame Agrarpolitik, da der Anteil der Landwirte in den Beitrittsländern erheblich höher als in der EU 15 ist (2001: 13,3 % im Vergleich zu 4,1 % der Beschäftigten in den jetzigen Mitgliedstaaten). Die Zahlungsströme werden sich deshalb erheblich verschieben müssen - und zwar zu Lasten der bisherigen Mitglieder. Ein weiteres Problem ist die institutionelle Architektur der EU: Die Entscheidungsverfahren und Institutionen der EU konnten bislang noch nicht hinreichend an die Aufnahme von 10 neuen, zumeist kleineren Mitgliedern angepasst werden - trotz des Vertrags von Nizza (2000) und trotz der Vorschläge des europäischen (Verfassungs-) Konvents unter Leitung des früheren französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing. Dies dokumentiert sich in Konflikten über die Größe der Kommission, den Stellenwert von Mehrheitsentscheidungen, der Stimmgewichtung im Rat, die Rolle des Ratspräsidenten etc.

Trotz der ungeklärten finanziellen und institutionellen Fragen konnten die Beitrittsverhandlungen im Jahr 2002 abgeschlossen werden. Noch im Jahr 2000 galt dies als außerordentlich unwahrscheinlich. So verwiesen etwa Sedelmeier/Wallace (2000) und Hudalla/Pradetto (1999) auf die extrem unterschiedlichen Interessen von Kandidaten- und Mitgliedstaaten, die ernsthafte Verhandlungen lange Zeit verhindert hätten. Im Jahr 2000 konstatierte Mayhew „a lack of obvious progress beyond the easy chapters of the negotiations“. Das Versprechen der Osterweiterung galt lange Zeit eher als politische Rhetorik (Schimmelfennig 2001). Wie war es dann möglich, dass die europäischen Staats- und Regierungschefs im Dezember 2002 in Kopenhagen den erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen erklären konnten?

Bei dem Versuch, Antworten auf diese Frage zu finden, lassen sich exogene und endogene Erklärungsstrategien unterscheiden. Im ersten Fall werden die Erklärungen für den Wandel der EU in Faktoren außerhalb der europäischen Institutionen und Organisationen gesucht, im zweiten Fall wird auf die Bedeutung supranationaler Akteure verwiesen. Ein Beispiel für exogene Erklärungen sind die beiden politikwissenschaftlichen Theorien des (liberalen) Intergouvernementalismus und des Neofunktionalismus: Intergouvernementalistische Ansätze analysieren Integrationsfortschritte als Ergebnis von zwischenstaatlichen Verhandlungsprozessen, in denen rational kalkulierende Mitgliedstaaten ihre Präferenzen artikulieren und Verhandlungsergebnisse institutionell fixieren. Neofunktionalistische Perspektiven hingegen stellen die supranationale Ebene in den Mittelpunkt und betonen die Sachzwänge und Spillover-Effekte, die sich der verstärkten wirtschaftlichen Integration Europas und der Welt ergeben. Beispiele für endogene Erklärungen von EU-Strategien sind der von Pierson (1998) entwickelte historische Institutionalismus oder die von Jachtenfuchs (2001) und Kohler-Koch (1999) vorgeschlagenen regulationstheoretischen Ansätze.

Im folgenden werden zunächst die Beiträge diskutiert, die intergouvernementalistische und neofunktionalistische Ansätze zur Erklärung der europäischen Integrationsprozesse leisten können. Angesichts der Grenzen dieser Ansätze wird anschließend vorgeschlagen, komplementär zur Rolle von Nationalstaaten und wirtschaftlichen Herausforderungen auch die Rolle und Strategien supranationaler Organisationen in Rechnung zu stellen. Ausgehend von neoinstitutionalistischen Organisationstheorien (DiMaggio/Powell 1991, Scott 2001) kann die EU als soziales Feld begriffen werden, in dem individuelle und organisierte Akteure in relativer Autonomie eigene Strategien entwickeln. Die relative Autonomie und die aktive Rolle supranationaler Organisatio-

nen hat eine erhebliche Bedeutung für den Verlauf des europäischen Integrationsprozesses.

Im zweiten Kapitel werden die Erklärungsleistungen und Grenzen der drei skizzierten Perspektiven am Beispiel der fünften EU-Erweiterung diskutiert. Zunächst werden die Bedeutung nationaler Interessen und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für die Erweiterung hervorgehoben, aber auch Grenzen dieser beiden Erklärungen aufgezeigt. Anschließend wird der EU-Erweiterungsprozess aus organisationstheoretischer Perspektive rekonstruiert, um die zusätzlichen Erklärungsleistungen einer solchen Perspektive zu verdeutlichen. Die erkenntnisleitende These hierbei ist: Der erfolgreiche Abschluss der fünften EU-Erweiterung wäre zumindest in der letzten Phase von 2000-2002 ohne die bürokratische Organisation des Erweiterungsprozesses nicht möglich gewesen.

1. Exogene und endogene Erklärungen der europäischen Integration

Intergouvernementalistische und neofunktionalistische Ansätze sind die beiden zentralen Theorieangebote zur Erklärung des europäischen Integrationsprozesses (vgl. Kohler-Koch et al. 2002, Rosamond 2000). Auch wenn dieses Angebot den letzten Jahren durch konstruktivistische Ansätze (Risse-Kappen 1996, Risse 2000, Schimmelfennig 2001), durch netzwerk- und regulationsstheoretische Ansätze (vgl. Jachtenfuchs 2001 und Kohler-Koch 1999) und durch institutionalistische Ansätze (Pierson 1998, Stone Sweet et al. 2001) ergänzt wurde, strukturieren diese beiden Ansätze immer noch die europawissenschaftliche Debatte. Eine Schwäche dieser Ansätze ist, dass supranationalen Regulationsstrukturen und Organisationen nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Entweder wird auf die zentrale Rolle von Mitgliedstaaten und ihren Interessen und Strategien hingewiesen oder es werden wirtschaftliche Entgrenzungsprozesse in den Mittelpunkt gestellt. In beiden Fällen wird europäischen Entscheidungssystemen und Regulationsstrukturen eine weitgehend passive Rolle zugeschrieben; sie werden als Transmissionsriemen nationalstaatlicher bzw. wirtschaftlicher Bedingungen und Interessen konzipiert. Diese Analyse mag für die frühen Phasen der europäischen Einigung und für „große Verhandlungen“ (wie etwa die Verhandlungen im Vorfeld der Verträge von Maastricht und Nizza) weitgehend zutreffen. Die „normalen“, kontinuierlichen Aushandlungsprozesse, die die Entwicklung neuer Rechtsvorschriften begleiten, werden damit nur unzureichend erfasst. Im Anschluss an neoinstitutionalistische und organisationssoziologische Überlegungen wird daher in Abschnitt 1.3 vorgeschlagen, die EU als ein soziales Feld zu begreifen, das durch einen Bestand von Spielregeln (der sogenannte *acquis communautaire*), durch Organisationen und individuelle Akteure gekennzeichnet ist.

1.1. Intergouvernementale Erklärungsansätze

Im Rahmen intergouvernementaler Ansätze wird der Verlauf europäischer Integrationsprojekte vorrangig durch staatliche Interessen und zwischenstaatliche Verhandlungen erklärt. Ausschlaggebend für den Fortschritt der EU sind die politischen Vorstellungen

und Interessen der wichtigsten Mitgliedstaaten (vor allem Großbritannien, Frankreich, und Deutschland). Die aktuellste und derzeit prominenteste Variante dieser Ansätze, der liberale Intergovernmentalismus, wurde von Moravcsik (1998, 1999) vorgeschlagen. Diese Arbeiten erklären den Verlauf bedeutender Verhandlungsprozesse (wie etwa die Verhandlungen, die zur Währungsunion führten) durch die ökonomischen Interessen der Mitgliedstaaten, durch ihre relative, in zwischenstaatlichen Verhandlungsbeziehungen mobilisierte Macht und durch die Notwendigkeit, glaubwürdige, d.h. institutionell verankerte Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten einzugehen: „European integration was a series of rational adaptations by national leaders to constraints and opportunities stemming from the evolution of an interdependent world economy, the relative power of states in the international system, and the potential for international institutions to bolster the credibility of interstate commitments“ (Moravcsik 1998: 472). Staatliche Interessen werden in dieser Perspektive nicht durch das wirtschaftliche und politische Umfeld der jeweiligen Länder determiniert und sie können auch nicht als konstant unterstellt werden, sondern sie bilden sich im nationalen politischen Konflikten und Koalitionen heraus. Um den europäischen Einigungsprozess zu verstehen, sind deshalb politische Prozesse auf zwei Ebenen, auf der nationalen und der europäischen Ebene, zu analysieren (Rosamond 2000: 136f.). In der nationalen Arena geht es um die Herausbildung nationaler Präferenzen, in der supranationalen Arena um Verhandlungs- und Austauschprozesse zwischen den beteiligten Staaten.

Supranationalen *Institutionen* – mit diesem Begriff werden in der Politikwissenschaft vielfach auch Organisationen bezeichnet - kommt in dieser Perspektive keine eigenständige Rolle zu. Zwar erleichtern sie die Aushandlungen zwischen den beteiligten Staaten. Auch kann die Verbindlichkeit zwischenstaatlicher Vereinbarungen durch Institutionen erhöht werden, wenn die Staaten die Sanktionierung von Vertragsverletzungen an supranationale Akteure delegieren (etwa beim Wachstums- und Stabilitätspakt). Bestritten wird jedoch, dass diese Institutionen einen systematischen Einfluss auf den Verlauf des europäischen Integrationsprozesses haben; ausschlaggebend sind die Interessen der Nationalstaaten und die Möglichkeit, durch Koppelgeschäfte („Issue-Linkages“), durch Paketlösungen („package-deals“) und durch Ausgleichszahlungen („side payments“) zu Ergebnissen zu kommen (Kohler-Koch et al. 2002: 77).

Auch die These, dass supranationale Akteure wie Jean Monnet oder Jacques Delors eher als nationale Führer in der Lage sind, Gelegenheiten zur Vertiefung der europäischen Einigung („windows of opportunity“) zu erkennen und zu nutzen, wird entschieden zurückgewiesen. Die fünf Argumente, mit denen üblicherweise die herausgehobene Rolle supranationaler Akteure begründet wird, hält Moravcsik (1999) für nicht stichhaltig: Die europäische Integration kann weder durch die kreative, visionäre Rolle außergewöhnlicher Führer („der Monnet-Delors-Effekt“) noch durch ihre überparteiliche Rolle („honest broker“), ihre höhere Legitimität („Europe’s champion“), ihren Informations- und Kompetenzvorsprung („triumph of technocracy“) oder durch ihre Rolle bei der Moderation international-supranationaler Verhandlungsprozesse („two-level network manager“) erklärt werden. Im allgemeinen wird daher die Rolle supranationaler Akteure, Organisationen und Institutionen in den Verhandlungsprozessen, die zu den römischen Verträgen (50er Jahre), zur Gemeinsamen Agrarpolitik (60er Jahre), zum Europäischen Währungssystem (70er Jahre), zur Einheitlichen Europäischen Akte (80er Jahre) und zu dem Vertrag von Maastricht (1992) geführt haben, als „late, redundant, futile, and sometimes even counterproductive“ eingeschätzt (Moravcsik 1999: 270).

Kritisch wird gegenüber dem liberalen Intergouvernementalismus Moravcsiks zunächst einmal eingewandt, dass er sich auf eine Analyse der „großen Verhandlungsprojekte“ beschränkt und die inkrementalen Entwicklungen zwischen diesen Projekten vernachlässigt. Insbesondere am Beispiel des Europäischen Gerichtshofs, des Komitologie-Systems und der Kommission wird herausgearbeitet, dass die alltäglichen Entscheidungen dieser Gremien durchaus keine passive Widerspiegelung nationalstaatlicher Interessen sind:

„While the member states, especially the big ones, may attempt to influence decisions of the European Court of Justice as is theoretically assumed, straightforward control, let alone dominance, will not always be possible (...). Whereas the emergence of the comitology system may be explained by the intention of the member states to control executive decision-making by the Commission, a closer look may reveal that control capabilities are limited (...). And while the Commission may not be particularly influential in treaty negotiations (Moravcsik 1999), it operates as a conditional agenda setter in legislative processes.“ (Gehring 2003: 7)

Zweitens wird betont, dass europäische Entscheidungsprozesse nicht nur durch die rationalen Eigeninteressen der Nationalstaaten bestimmt werden, sondern auch von vorangegangenen Entscheidungen und normativ verankerten Entscheidungsmustern. Dies betonen vor allem Pierson/Leibfried (1998). Sie benennen vier Ursachen für die Vernetzung des europäischen Politikfeldes: Zum einen die autonomen Aktivitäten von EU-Organen (Kommission, Gerichtshof), zum anderen die Bedeutung schon eingegangener politischer Verpflichtungen auf EU-Ebene („Pfadabhängigkeiten“), drittens die Problemdichte und die nicht-intendierten Folgen bisheriger Aktivitäten und viertens der Einfluss nichtstaatlicher Akteure (der von der Kommission im Rahmen des sozialen und zivilen Dialogs bewusst befördert wird): „Zusammengenommen bieten diese Beschränkungen der Autonomie der Mitgliedstaaten einen plausiblen Grund dafür, die EU als ein unterscheidbares Zentrum in einem mehrstufigen Staatswesen zu betrachten“ (Pierson/Leibfried 1998: 24f.)

Drittens wird die Rationalitätsannahme von Moravcsik (und der gesamten realistischen Integrationstheorie) als unterkomplex kritisiert, da nicht-zweckrationale Handlungsmotive ausgeblendet werden. Risse (2000) schlägt daher vor, neben zweckrationalen Handlungslogiken („logic of consequentialism“) auch regelorientiertes Verhalten („logic of appropriateness“) und verständigungsorientiertes Verhalten („logic of truth seeking or arguing“) zu berücksichtigen.

Festgehalten werden kann, dass die zentrale Annahme intergouvernementaler Ansätze – Staaten sind die dominanten, letztendlich entscheidenden Akteure supranationaler Vereinbarungen und Zusammenschlüsse – mit dem Fortschritt des europäischen Integrationsprozesses – an Plausibilität einbüßt. Zwar kann kaum bezweifelt werden, dass zentrale politische Festlegungen der EU nicht gegen den Willen der Mitgliedstaaten erfolgen können. Nichtsdestotrotz hat die supranationale Ebene spätestens seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und der Möglichkeit, in vielen Politikfeldern Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit (d.h. nicht mehr einstimmig) zu treffen, so stark an Bedeutung gewonnen, dass sie keinesfalls mehr auf die Rolle eines Transmissionsriemens und Notars einzelstaatlicher Interessen reduziert werden kann. Die EU wird zu einem eigenständigen Entscheidungssystem, das zwar keinesfalls die Interessen der Mitgliedstaaten ignorieren kann, diese aber nur im Rahmen der eigenen Entscheidungsverfahren und Organe zur Kenntnis nehmen muss und sich im Zweifel (etwa bei Entscheidungen des EuGH oder bei Vertragsverletzungsverfahren) durchaus über nationalstaatliche Interessen hinwegsetzen kann. Diese relative Autonomisierung der europäi-

schen Regulations- und Entscheidungsstrukturen gegenüber ihren Mitgliedstaaten wird von intergouvernementalistischen Ansätzen nur unzureichend erfasst.

1.2. Supranationale Erklärungsansätze

Im Zentrum neofunktionalistischer Ansätze stehen wirtschaftliche, auf nationaler Ebene nicht mehr hinreichend zu bewältigende Herausforderungen (vgl. Haas 1958, Bornschier 1998, Sandholtz/Stone Sweet 1998, Sandholtz et al. 2001 und Rosamond 2000, Kapitel 4). Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die gelungene Kooperation in einem Bereich (etwa im Bereich der Kohle- und Stahlindustrie) auch die politische Zusammenarbeit in anderen Bereichen erleichtert („spill-over“). Auf diese Weise könnten die Fortschritte der wirtschaftlichen Integration erklärt werden – etwa die Schaffung einer Freihandelszone (seit 1958), die Zollunion (1968), die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes (1993) und die Einführung einer gemeinsamen Währung (1999). Diese zunehmende wirtschaftliche Integration wäre durch die wechselseitigen Abhängigkeiten in einer zunehmend integrierten Wirtschaft und durch deren Auswirkungen auf andere Felder (Sozialpolitik, Innen- und Rechtspolitik) zu erklären – und nicht durch eine historisch gewachsene europäische Identität oder gemeinsame politische Institutionen. Der Fortschritt der europäischen Integration wurde somit als wirtschaftlicher und technischer Sachzwang gesehen.

Sehr bald aber haben sich neofunktionalistische Autoren von solchen Sachzwangthesen verabschiedet und auf die Bedeutung nationaler und supranationaler Eliten in Wirtschaft und Politik hingewiesen. Eine zentrale Bedeutung für die Schaffung des europäischen Binnenmarktes wurde supranationalen Organen wie der Kommission und supranationalen Lobbyisten wie dem „European Round Table of Industrialists“ – eine Gruppe von Topmanagern führender europäischer Unternehmen – zugesprochen (vgl. Bornschier 1998). Zwischenstaatliche Verhandlungen sind daher nicht die vorwärtstreibende Kraft der europäischen Integration, sondern nur die Arena, in der die zunehmende Bedeutung supranationaler Aktivitäten politisch artikuliert werden: „rather than being the generator of integration, intergovernmental bargaining is more often its product“ (Stone Sweet/Sandholtz 1997: 307). Das Zusammenwirken von Kommission, supranationalen Wirtschaftseliten und nationalen Regierungen erklärt somit die allmähliche Entstehung und Verdichtung einer europäischen Regulationsebene.

Die Renaissance neofunktionalistischer Ansätze in den letzten Jahren geht mit der Bereitschaft einher, institutionalistische und wirtschaftssoziologische Ansätze zu integrieren – etwa die Erkenntnis, dass Märkte auf eine institutionelle Einbettung angewiesen sind. In diesem Fall wird die Zunahme grenzüberschreitender wirtschaftlicher Verflechtungen mit der zunehmenden Bedeutung supranationaler Regulationsstrukturen einhergehen (Fligstein/Stone Sweet 2002: 1213). So haben die wirtschaftlichen Verflechtungen in Europa das Binnenmarktprojekt entscheidend befördert: „Traders, organized interests, courts, and the EC’s policy-making organs, over time, have produced a self-sustaining causal system that has driven the construction of the European market and polity“ (Fligstein/Stone Sweet 2002: 1206).

Die institutionelle Einbettung des Binnenmarktes beschränkt sich nicht nur auf die gegenseitige Anerkennung nationaler Produktstandards, sondern umfasst auch sozialpolitische Regelungen. Die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften und die Dienstleistungsfreiheit – zwei zentrale Säulen des Binnenmarktprojektes – haben die

Notwendigkeit zur Harmonisierung sozialpolitischer Regelungen und damit das „Soziale Europa“ erheblich vorangetrieben (Leibfried/Pierson 2000: 284).

Festgehalten werden kann: Intergouvernementalistische und neofunktionalistische Ansätze unterscheiden sich hinsichtlich in der Bedeutung, die den verschiedenen Protagonisten der europäischen Einigung beigemessen wird. Die Souveränität und Autonomie der Mitgliedstaaten werden in neofunktionalistischen Ansätzen erheblich geringer eingeschätzt als in intergouvernementalistischen Ansätzen. Stattdessen wird supranationalen Akteuren wie der Kommission, dem Europäischen Gerichtshof oder Lobbyisten eine erheblich größere Bedeutung beigemessen. Hierdurch konnten die ökonomischen und technokratischen Sachzwangthesen der frühen Arbeiten weitgehend überwunden werden. Die Entstehung von Institutionen wird in den beiden diskutierten Ansätzen zum einen als Produkt zwischenstaatlicher Verhandlungsprozesse, zum anderen als Folge wirtschaftlicher Integrationsprozesse analysiert.

Neben diesen Unterschieden gibt es jedoch auch erhebliche Gemeinsamkeiten: Zum einen unterstellen beide Ansätze rationale, strategisch denkende und handelnde Akteure (Nationalstaaten bzw. supranationale Akteure). Die Bedeutung von Normen und Werten wird weitgehend ausgeblendet. Auf diese Schwäche reagieren konstruktivistische Ansätze, indem sie etwa die Erweiterung der EU als Ergebnis rhetorischen Handelns analysieren (Schimmelfennig 2001 und Schimmelfennig/Sedelmeier 2002).

Zum anderen unterschätzen beide Ansätze den Stellenwert supranationaler Institutionen und Organisationen im Vergleich zu nationalstaatlichen Interessen oder wirtschaftlichen Erfordernissen. Sie erklären den Wandel europäischer Institutionen durch externe Faktoren wie den Einfluss von Nationalstaaten und wirtschaftlichen Europäisierungs- und Globalisierungsprozessen. Komplementär zu dieser Perspektive sind Ansätze erforderlich, die auch die endogenen Veränderungen der europäischen Regulationsstrukturen in Rechnung stellen. Im folgenden wird daher auf die supranationalen Organisationen in der EU eingegangen, da diese eine zentrale Rolle für die aktive Weiterentwicklung supranationaler Regulationsstrukturen haben.

1.3. Die EU als soziales Feld. Eine institutionalistisch- organisationssoziologische Perspektive

In den beiden vorangegangenen Abschnitten wurde herausgearbeitet, dass die beiden dominanten Integrationstheorien den Fortschritt der europäischen Einigung vor allem durch Faktoren außerhalb der europäischen Regulationsebene erklären. In dem Maße, wie sich die europäischen Regulationsstrukturen verdichten und gegenüber nationalstaatlichen und wirtschaftlichen Einflüssen autonomisieren, trifft eine solche exogen ansetzende Erklärungsstrategie auf Grenzen (Gehring 2003). Insbesondere regulationstheoretische Ansätzen betonen daher, dass die die Strukturen des europäischen politischen Systems die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse und die Politiken der EU erheblich beeinflussen (vgl. zu diesem „governance turn“ Rosamond 2000: 129). In den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken die Regulationsstrukturen, die Politiknetzwerke und die Akteure auf der europäischen Ebene.

Dies ist auch das Anliegen des *historischen Institutionalismus* (Pierson 1998, 2000). Dieser lenkt die Aufmerksamkeit auf die schrittweise Einbindung der Mitgliedstaaten in ein Geflecht von supranationalen Regeln und thematisiert die hiermit einhergehende Verselbständigung gegenüber den Nationalstaaten. Dies wird als Ergebnis von

Pfadabhängigkeiten interpretiert. Die Entscheidung, zehn mittel- und südeuropäische Länder in die EU aufzunehmen, kann allerdings kaum auf diese Weise erklärt werden. Gerade in „neuen“ Bereichen verdeckt der Hinweis auf Pfadabhängigkeiten und normative Verpflichtungen (Schimmelfennig 2001), welche aktive Rolle EU-Organisationen bei der Schaffung solcher Pfade und Sachzwänge zukommt. Notwendig ist daher ein Konzept, das zum einen die relative Eigenständigkeit der supranationalen Regulationsstrukturen und zum anderen auch die gestaltende Rolle der EU berücksichtigt. Es reicht nicht aus, die EU nur als Institution, als Ensemble von Regeln zu analysieren. Gleichzeitig ist es nicht möglich, die gesamte EU als Entscheidungssystem zu analysieren, da Entscheidungen die basale Operation von Organisationen sind und die EU insgesamt nicht als Organisation begriffen werden kann (Gehring 2003). Dies würde den Organisationsbegriff überdehnen, da beispielsweise die Kommission nach eigenen Kriterien entscheidet und die Entscheidungen anderer EU-Organisationen (Rat, Zentralbank, Gerichtshof etc.) als gegeben hinnehmen muss. Weiterhin ist es nicht sinnvoll, die Besonderheit der EU in dem zentralen Stellenwert von Verhandlungen zu suchen (Elgström/Smith 2000), da soziale Systeme, in denen nicht verhandelt wird, kaum vorstellbar sind.

Ein sinnvollerer Ausgangspunkt als der Verhandlungs- bzw. Entscheidungsbegriff ist der Begriff des sozialen Feldes. Ausgehend von der Beschreibung der EU als soziales Feld kann ein Konzept entwickelt werden, das die aktive Rolle der EU durch die stärkere Berücksichtigung ihrer organisatorischen Infrastruktur erklärt. Der Begriff des sozialen bzw. organisatorischen Feldes wurde in der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung eingeführt, um die Wahrnehmungs-, Verhaltens- und Beziehungsmuster in der Umwelt von Organisationen in einem spezifischen gesellschaftlichen Teilbereich analysieren zu können. Beispiele für solche Felder sind Branchen, Regionen, großtechnische Systeme oder auch Professionen, deren Berufsverständnis die Arbeitsweise in einer Vielzahl von Organisationen prägen (vgl. DiMaggio 1991 zur Museumslandschaft in den USA). Organisatorische Felder und die durch sie ausgeübten Isomorphiezwänge tragen – so die zentrale Annahme dieser Ansätze – zur Vereinheitlichung organisatorischer Strategien bei. Diese Vereinheitlichung wird nicht in erster Linie durch Effizienzgewinne, sondern vielmehr durch Imitation, normativen Druck und Zwang erklärt (DiMaggio/Powell 1991). Soziale Felder können somit als lokale Ordnungen definiert werden, die durch relativ vereinheitlichte Denk- und Verhaltensmuster in einem spezifischen gesellschaftlichen Bereich gekennzeichnet sind:

"Organizational fields are made up of both cultural and behavioral elements. The former refers to the meaning systems and symbolic frameworks that define and give coherence to a set of behaviors, together with the constitutive rules that define the utilities and capabilities of actors and the normative rules that specify appropriate forms of conduct: the rules of the game ... Behavioral elements within fields refer to the activities and interactions carried out by social actors, both individual and collective. These actors select from, enact and reproduce cultural beliefs and meaning systems, but, at the same time, they also challenge and change them." (Scott 1994: 207f.)

Der Begriff des sozialen Feldes kann nicht mit dem Institutionenbegriff gleichgesetzt werden, da dann kein Raum mehr für die individuellen und kollektiven Akteure bleiben würde, die die sozialen Felder aktiv gestalten (Fligstein 2001). Hilfreich ist daher die folgende Differenzierung: „such fields are composed of (1) organizations seeking to structure their environments, (2) pre-existing rules (i.e., existing institutions) that operate to constrain and enable actors in the arena, and (3) skilled strategic actors who work within organizations to help attain cooperation among disparate groups and interests.“

(Fligstein/Stone Sweet 2002: 1211) Die drei „Elemente“ sozialer Felder - Institutionen, Organisationen und Akteure - werden im folgenden genauer betrachtet.

Als Institutionen können die Spielregeln bzw. die Interpretations- und Verhaltensregeln bezeichnet werden, die das Handeln und Denken der Akteure in einem Feld vorstrukturieren (vgl. auch March/Olsen 1998: 948). Keinesfalls determinieren Institutionen soziales Handeln. Insbesondere Giddens (1988) betont, dass handelnde Personen sowohl das Produkt als auch die Schöpfer gesellschaftlicher Regeln und Ressourcenverteilungen sind. Den dynamischen, rekursiven Prozess, in dem sich Akteure und gesellschaftliche Strukturen wechselseitig produzieren, beschreibt er als Dualität von Struktur: „Gemäß dem Begriff der Dualität von Struktur sind die Strukturmomente sozialer Systeme sowohl Medium wie Ergebnis der Praktiken, die sie rekursiv organisieren“ (Giddens 1988: 77). Analog hierzu können soziale Felder als Ergebnis und Voraussetzung des praktischen, reflexiven Handelns sozialer Akteure begriffen werden (Fligstein 2001: 115).

Der Wandel der Regulationsstrukturen sozialer Feldern ist zum einen durch einzelne, charismatische Personen möglich. Solche charismatischen Führergestalten sind bei der Osterweiterung nicht zu erkennen; daher soll auf eine weitere Vertiefung verzichtet werden. Zum anderen haben Organisationen einen zentralen Stellenwert für die aktive Gestaltung gesellschaftlicher Felder. In systemtheoretischer Perspektive sind Organisationen soziale Systeme, die aus Entscheidungen bestehen und sich über Entscheidungen reproduzieren (Luhmann 1997: 847). Als Entscheidung soll hier die Wahl zwischen verschiedenen Alternativen verstanden werden. Durch Entscheidungen werden unsichere, turbulente Situationen in selbstgeschaffene Sicherheiten verwandelt: Konfrontiert mit dem Problem, seinen Bestand in turbulenten Absatzmärkten zu sichern, entscheidet sich etwa ein Wirtschaftsunternehmen, Waschmaschinen für den gehobenen Bedarf herzustellen. Zwar wird sich erst im Nachhinein herausstellen, ob das Unternehmen damit seine Zahlungsfähigkeit sichern kann – aber einstweilen gilt diese Entscheidung; innerorganisatorischen Strukturen und Aktivitäten können sich an dem gewählten Ziel ausrichten. Diese selbstgeschaffenen Gewissheiten werden üblicherweise nicht in Frage gestellt: „Gerade weil unter aller Sicherheit von Entscheidungsprämissen Unsicherheit begraben liegt, darf man daran nicht rütteln“ (Luhmann 1997: 838). Solche Entscheidungen werden nicht durch die Umwelt determiniert. Organisationen sind keine trivialen Maschinen, die durch externe Impulse (etwa durch wirtschaftliche Veränderungen oder Initiativen von Gründungsmitgliedern) gesteuert werden können. Vielmehr werden organisatorische Entscheidungen entscheidend von innerorganisatorischen Erfahrungen und Regeln vorstrukturiert. Solche Entscheidungsprämissen strukturieren organisatorische Entscheidungsprozesse in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht vor: Erstens reduzieren Organisationen die Vielzahl möglicher Entscheidungen durch standardisierte Verfahrens- und Arbeitsweisen (Entscheidungsprogramme bzw. Regeln), zweitens durch selektive Kommunikationsstrukturen (zum Beispiel durch Hierarchien) und drittens durch die Einstellung von Mitarbeitern mit spezifischen Qualifikationen und Motivationen (Luhmann 1988).²

² Als personale Entscheidungsprämissen sind auch die nationalen Proporzregelungen für die Stellenbesetzung in EU-Organisationen zu werten. Es wird festgelegt, dass beispielsweise Deutschland zwei Kommissare stellt – in der Erwartung, dass „deutsche“ Interessen (wie auch immer diese in den Verhandlungsbeziehungen zwischen verschiedenen Behörden und Verbänden definiert werden) durch Deutsche besser als durch Franzosen vertreten werden. Vgl. allgemein zu den organisatorischen Implikationen von Mehrebenensystemen bzw. föderalen Regulationsstrukturen Egeberg (2001).

Die erhebliche Bedeutung von Regeln auch für organisatorische Abläufe erklärt, warum der Organisations- und der Institutionenbegriff vielfach nur unzureichend getrennt werden. Hierbei wird allerdings der Unterschied zwischen Entscheidungsprämissen und Entscheidungen übersehen: Zum einen determinieren Entscheidungsprämissen nicht die Entscheidungen von Organisationen, zum anderen sind Entscheidungsprämissen das Ergebnis eigenständiger organisatorischer, nicht extern determinierter Entscheidungen: „Hätte eine Organisation nicht die Möglichkeit, auch über Entscheidungsprämissen zu entscheiden, bliebe sie eine bloße Fortsetzung ihrer Umwelt.“ (Luhmann 2000: 229) Dieser Unterschied zwischen Regeln und Entscheidungen, zwischen Institutionen und Organisationen ist für die Analyse sozialer Felder zentral: Nur so kann die Autonomie von Organisationen, die eigenständige, nicht extern determinierte Wahl zwischen Alternativen theoretisch verankert werden. Organisationen können ihre Handlungs- und Entscheidungsmuster und auch die jeweils für sie relevanten Umwelten wählen; sie werden nicht durch wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die Erwartungen ihrer Umwelt („Isomorphie“) oder durch die von ihren Gründern definierten Zwecke determiniert. Die relative Autonomie des sozialen Feldes „Europäische Union“ gegenüber wirtschaftlichen und nationalstaatlichen Rahmenbedingungen kann also nicht nur durch Pfadabhängigkeiten erklärt werden, sondern auch durch die operative Autonomie von Organisationen und durch ihre Fähigkeit, alternative Gestaltungsmöglichkeiten (als Voraussetzung für Entscheidungen) zu konstruieren.

Mit dieser analytischen Unterscheidung von sozialen Feldern, Institutionen, individuellen Akteuren und Organisationen kann die *Europäische Union* als soziales Feld analysiert werden, dessen Bedeutung in der „Produktion“ von Regeln liegt, die von den Organisationen der Mitgliedstaaten als Entscheidungsprämissen akzeptiert werden (dies kann als Europäisierung bezeichnet werden; vgl. Bach 2000). Notwendig ist es, sehr genau zwischen Institutionen – etwa den im „*Acquis communautaire*“ zusammengefassten Regulationsstrukturen – und *Organisationen* wie der Europäischen Kommission, dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), dem Rat, der Europäischen Zentralbank, dem Europäischen Patentamt, den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten, den europäischen Wirtschafts- und Berufsverbänden und zahlreichen Lobbyisten zu unterscheiden. Die Aufnahme von 10 neuen Mitgliedstaaten wäre zunächst nur als *Erweiterung* des Geltungsbereichs der feldspezifischen Regulationsstrukturen zu interpretieren. Zu erwarten ist allerdings auch ein Wandel der Feldstrukturen und der Organisationsstrukturen.

Die Organisationen der EU haben eine zentrale Bedeutung für die Weiterentwicklung und Verdichtung des sozialen Feldes „EU“. Diese aktive Rolle erwächst zum einen aus ihrer Entscheidungsbasierung: Da Organisationen beständig zwischen verschiedenen Alternativen wählen, begünstigen sie die Loslösung von bisherigen, als selbstverständlich unterstellten Denk-, Verhaltens- und Beziehungsmustern. Das Aufzeigen von Alternativen impliziert die Veränderbarkeit von Situationen. Die Zukunft kann immer auch anders sein. Dies führt zu einer „Explosion von Entscheidungsnotwendigkeiten“ (Luhmann 1996). Zum anderen erwächst die aktive Rolle der EU-Organisationen – und das unterscheidet sie von nationalstaatlichen Organisationen - aus der schwach ausgeprägten Rückbindung an andere gesellschaftliche Interessen. Die Interessen nationaler Interessen- und Wählergruppen, die in den „koordinierten Marktwirtschaften“ (Hall/Soskice 2001) der meisten europäischen Nationalstaaten eine zentrale Rolle spielen, haben für EU-Organisationen noch eine relativ geringe Bedeutung. Die aktive, reformorientierte Rolle von EU-Organisationen ist ohne die weitgehende

Autonomie gegenüber flankierenden gesellschaftlichen Regulationsstrukturen – die bislang noch vorrangig auf der nationalen Ebene verortet sind - kaum zu erklären.

Festgehalten werden kann, dass die EU ein neuartiges soziales Feld ist, das zum einen durch Regulationsstrukturen für die nationalen (und teilweise auch schon supranationalen) Wirtschafts-, Währungs-, Sozial-, Innen-, Justiz, Außen- und Sicherheitspolitiken gekennzeichnet sind. Diese Regulationsstrukturen werden zum anderen im Zusammenwirken individueller und kollektiver Akteure auf nichtidentische Weise reproduziert. Da die EU-Organisationen in die für die meisten westeuropäischen Nationalstaaten typischen sozialstaatlichen, gewerkschaftlichen, zwischenbetrieblichen und finanzwirtschaftlichen Regulationsstrukturen eingebunden sind, können sie ihre Stärken – ihre konsequente Entscheidungsorientierung – für die Weiterentwicklung der europäischen Regulationsstrukturen und für die Erweiterung ihres Geltungsbereichs nutzen.

2. Wie kam es zur EU-Osterweiterung?

Im Folgenden wird diskutiert, welchen Beitrag die soeben skizzierten intergouvernementalistischen, neofunktionalistischen und neoinstitutionalistisch-organisationalistischen Ansätze zur Erklärung der fünften EU-Erweiterung leisten können. Auch wenn sich diese Ansätze vor allem mit der Vertiefung der europäischen Integration auseinandergesetzt haben, soll versucht werden, diese Ansätze auch zur Erklärung von Erweiterungsprozessen heranzuziehen.

2.1. Intergouvernementale Erklärungen der EU-Erweiterung

Im Zentrum intergouvernementalistischer Ansätze stehen nationale Interessen und zwischenstaatliche Aushandlungsprozesse. Mit Blick auf die Osterweiterung ist aus intergouvernementaler Sicht zu fragen, ob die Erweiterung den wirtschaftlichen *Interessen* der bisherigen Mitglieder entsprach, welche Akteure ihre Präferenzen in zwischenstaatlichen *Verhandlungsprozessen* durchgesetzt haben und inwieweit die *institutionell* fixierten Ergebnisse der Verhandlungsprozesse als Ausdruck gepoolter Souveränität begriffen werden können.

Die *erste Frage* muss beim (vorwiegend) friedlichen Zusammenbruch des sozialistischen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems 1989-1991 ansetzen. Ein zentrales Interesse der westlichen Länder war die Stabilisierung der nunmehr postsozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas. Das Mittel der Wahl hierfür war die handelspolitische Einbindung dieser Länder. Dieses Interesse erklärt das Zustandekommen der sogenannten Europa-Abkommen, die von 1991-1996 mit zehn mittel- und osteuropäischen Ländern abgeschlossen wurden. In diesen Abkommen ging es um die Schaffung einer europäischen Freihandelszone.

Eine weitergehende, auch politische Integration erschien damals kaum vorstellbar, da die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Ost- und Westeuropa zu groß waren und da die institutionelle Architektur der Europäischen Union nicht auf die Aufnahme einer großen Zahl neuer, erheblich ärmerer Länder vorbereitet war. Die Eröffnung einer Beitrittsperspektive durch den Europäischen Rat von Kopenhagen (1993) lässt sich deshalb kaum durch die rationale Verfolgung nationaler Eigeninteressen erklären. Nahezu alle wirtschaftlichen und politischen Vorteile, die der EU-Beitritt der mittel- und osteuropäi-

schen Länder für die 15 Mitgliedstaaten hätte haben können, wäre auch durch eine rein handelspolitischen Integration zu erzielen gewesen. Für rational kalkulierende Mitgliedstaaten wäre der zusätzliche Nutzen zu gering gewesen, um die zu erwartenden Kosten (höhere Transferzahlungen; Überforderung der institutionellen Strukturen) zu kompensieren. Dies gilt auch für Deutschland und Österreich, die als unmittelbare Nachbarn in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht wohl am meisten von der Erweiterung profitieren. Auch aus Sicht der Beitrittsländer kann bezweifelt werden, dass der enorme bürokratische Aufwand bei der Übernahme des *acquis communautaire* und die damit verbundenen Kosten (etwa für die Erfüllung der Umweltschutz- und Hygieneauflagen) kurzfristig durch zukünftige Mitwirkungsmöglichkeiten und Transferzahlungen aufgewogen werden können.

Zweitens lässt sich auch der Verlauf des Verhandlungsprozesses nicht ausschließlich in intergouvernementaler Perspektive interpretieren. Insbesondere die agrarisch geprägten und die weniger wohlhabenden Länder - etwa die südeuropäischen Länder, aber auch Irland und Frankreich - haben wenig von einer Zunahme des Handels und anderer wirtschaftlicher Verflechtungen zu gewinnen, da sie sich – anders als Deutschland – nicht auf Investitionsgüter spezialisiert haben. Hingegen müssen sie als Nettoempfänger von EU-Zahlungen künftig mit geringeren Leistungen rechnen. Selbst wenn die Bedeutung rhetorischer Selbstbindungen in Rechnung gestellt wird (Schimmelfennig 2001), hätte spätestens mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen erwartet werden können, dass sich die Widerstände gegen die Erweiterung in einer massiven Obstruktion der Verhandlungsprozesse artikulieren. Die relativen Verlierer hätten ihre Zustimmung zur Erweiterung an die dauerhafte Garantie bisheriger (finanzieller und institutioneller) Besitzstände knüpfen können. Als rationale Akteure hätten diese Länder den Prozess verzögern und auf eine schrittweise Integration der Kandidatenländer drängen können. Dies ist ansatzweise durchaus auch zu beobachten. Nichtsdestotrotz haben die rationalen Eigeninteressen potentieller „Erweiterungsverlierer“ den Erweiterungsprozess nicht blockiert.

Drittens kann der Beginn des Erweiterungsprozesses 1993 kaum ohne die eigenständige Rolle und die Initiative supranationaler Akteure erklärt werden. Als Makler zwischen verschiedenen Interessen hat die damals noch zuständige Generaldirektion I-E eine zentrale Bedeutung für die Eröffnung einer Beitrittsperspektive durch den Gipfel von Kopenhagen (1993) gehabt (vgl. Sedelmeier/Wallace 2000): Es gelang der Kommission, eine strategische Allianz zwischen den unmittelbaren Nutznießern einer Osterweiterung (vor allem Deutschland und Österreich) und denjenigen Ländern zu schmieden, die einer verstärkten politischen Kooperation eher skeptisch gegenüberstanden (vor allem das Vereinigte Königreich, Schweden und Dänemark). Auch wurden die Kosten einer Erweiterung eher gering veranschlagt. Der rasche Abschluss der 1998 und 2000 begonnenen Beitrittsverhandlungen ist ebenfalls ohne den Einfluss der Kommission kaum zu erklären (vgl. 2.3): Die Verhandlungen wurden im Jahre 2002, nach nur drei bzw. fünf Jahren abgeschlossen; dies war erheblich rascher als bei den meisten der vorangegangenen Erweiterungsverhandlungen. Anders als von intergouvernementalistischen Ansätzen unterstellt, kann daher von einer ausschließlich reaktiven Rolle supranationaler Akteure nicht die Rede sein.

Festgehalten werden kann: Auch wenn die Erweiterung ohne die Initiative und Zustimmung der Mitgliedstaaten nicht möglich gewesen wäre, lassen sich die Entscheidungen, die zur Erweiterung führten, nicht ausschließlich auf die Interessen und Strategien nutzenmaximierender Nationalstaaten zurückführen (Schimmelfennig 2001;

Schimmelfennig/Sedelmeier 2002: 521). Die Interessen dieser Staaten waren außerordentlich vielfältig, sie waren von Land zu Land unterschiedlich und sie haben sich im Laufe der Zeit verändert: Zum einen spielten neben wirtschaftlichen Interessen auch politische und kulturelle Interessen eine zentrale Rolle. Es ging um die politische Stabilisierung der postsozialistischen Transformationsländer und um die politische Wiedervereinigung Europas. Zum anderen waren die Interessen der Mitgliedsländer an einer Osterweiterung sehr unterschiedlich: Während manche Länder geringere Transferleistungen befürchten müssen, profitierten andere Länder überdurchschnittlich von der Erweiterung. Drittens haben sich die Interessen der Mitgliedstaaten im Laufe der Osterweiterung verschoben: Im Gefolge der Jugoslawienkriege gewannen nach 1999 außenpolitische Argumente für eine rasche Erweiterung – als Alternative zu einer nur schwach ausgeprägten gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – an Bedeutung. Vermutet werden kann daher, dass supranationale Akteure – insbesondere die Kommission – gerade aufgrund der Heterogenität und Dynamik nationaler Interessenlagen einen erheblichen Einfluss auf Verlauf und Ergebnisse des Erweiterungsprozesses gewinnen konnten.

2.2. Supranationale Erklärungen der EU-Erweiterung

In supranationaler Perspektive könnte die EU-Erweiterung durch die faktischen oder antizipierten Folgewirkungen wirtschaftlicher Integrationsprozesse erklärt werden: „As problems and new circumstances arise, firms and other market actors will press governmental organizations, including legislators and courts, for rules to govern markets“ (Fligstein/Stone Sweet 2002: 1213). Tatsächlich nimmt der Integrationsgrad der ost- und westeuropäischen Wirtschaft außerordentlich rasch zu: Im Jahre 2000 wickelten die Kandidatenländer schon etwa zwei Drittel ihres Handels mit den Mitgliedstaaten der EU ab, während die EU-Länder 14 % ihres Außenhandels mit den 13 Kandidatenländern tätigten (vgl. Übersicht 1). Ein Großteil der ausländischen Investitionen stammt aus den EU-Ländern. Diese verstärkte, bislang nur durch Europaabkommen flankierte wirtschaftliche Integration begründet ein Interesse an stabilen, verlässlichen Rahmenbedingungen. Dieses Interesse wird in der Perspektive des supranationalen Institutionalismus durch gesellschaftliche Interessengruppen wie dem *European Round Table of Industrialists* (ERT 1999, 2001) zum Ausdruck gebracht. Dieser hat in den 80er Jahren eine zentrale Rolle für die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes gespielt – und er hat sich auch massiv für die Einbeziehung mittel- und osteuropäischer Länder in die EU eingesetzt.

Der Hinweis auf die zunehmende wirtschaftliche Integration von Ost- und Westeuropa unterschätzt jedoch die Eigenständigkeit und relative Autonomie nationalstaatlicher Akteure und supranationaler Regulationsstrukturen. Die Integration der ost- und westeuropäischen Märkte mag das Interesse an verbindlichen gemeinsamen Regeln erhöhen, aber dies ist nicht gleichzusetzen mit der kompletten Übernahme des Acquis. Der Hinweis auf Spill-over-Effekte verkennt, dass der Hinweis auf funktionale Erfordernisse keinesfalls eine kausale Erklärung ist: Nicht alle als notwendig nachgewiesenen Funktionen werden tatsächlich wahrgenommen; zweitens gibt es in der Regel auch funktionale Äquivalente, und last not least werden Entscheidungen von eigensinnigen und kreativen Akteuren vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen und aktuell wahrgenommener Ressourcen und Optionen getroffen. Der funktionalistischen Ansätzen

zugrundeliegende ökonomische Determinismus blendet die politische Gestaltbarkeit wirtschaftlicher „Sachzwänge“ aus – und der Hinweis auf „politische Spill-over-Effekte“ wirft mehr Fragen auf, als er beantwortet. Es bleibt somit zu klären, wie vor dem Hintergrund der zunehmend integrierten europäischen Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte die politischen Entscheidungen für die Erweiterung getroffen wurden.

2.3 Eine organisationssoziologische Analyse der EU-Erweiterung

Der schnelle und effiziente Verlauf des Erweiterungsprozesses ab dem Jahr 2000 kann nicht hinreichend durch das entschlossene Wirken der Nationalstaaten oder durch wirtschaftliche Integrationszwänge erklärt werden. Komplementär zu den bislang diskutierten exogenen Erklärungen wird daher im folgenden diskutiert, welche Bedeutung supranationale Organisationen – insbesondere die Kommission – für den Verlauf des Erweiterungsprozesses hatte.

Die Leistung der Kommission bestand zunächst darin, dass sie die sehr offen und unverbindlichen formulierten „Beitrittskriterien“ von 1993³ aufgriff, sie operationalisierte und auf dieser Grundlage jährlich (ab 1998) die Fortschritte der Beitrittsländer in wirtschaftlicher, politischer und institutioneller Hinsicht überprüfte. In der letzten Phase der Beitrittsverhandlungen, von 2000-2002, war die bürokratische Organisation des Erweiterungsprozesses durch die Kommission mitentscheidend für den letztendlich erfolgreichen Abschluss in Kopenhagen (2002). Der rasche Abschluss der Beitrittsverhandlungen war möglich durch *die Entwicklung eines Fahrplans für den Verhandlungsprozess, durch die Kleinarbeitung der mit der Erweiterung verbundenen Probleme, durch die Entkopplung zahlreicher strittiger Punkte vom Verlauf der Beitrittsverhandlungen und durch die Etablierung eines national-supranational-intergouvernementalen Verhandlungsnetzwerks. Durch dieses Netzwerk konnten die Konfliktpotenziale der Erweiterung entschärft und die sehr unterschiedlichen Interessenlagen und Ausgangsbedingungen der Beitritts- und Mitgliedsländer „auf einen Nenner“ gebracht werden.*⁴ Um diese These zu überprüfen, wird im Folgenden die bürokratische Organisation des Erweiterungsprozesses rekonstruiert.

³ „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können. Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.“ (Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats von Kopenhagen; 21.-22. Juni 1993).

⁴ Ebenso wie Bach gehen wir von der zentralen Rolle der bürokratischen Initiative in der EU und von der damit einhergehenden „Bürokratisierung des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses“ (Bach 1999: 21) aus. Die Besonderheiten der EU-Organisationen fasst Bach in Anlehnung an Wessel (1997) mit dem Konzept der „transnationalen Fusionsbürokratie“.

2.3.1 Die Ziele des Erweiterungsprozesses: Die Ausweitung des Geltungsbereichs der europäischen Regulationsstrukturen

In den Beitrittsverhandlungen, die mit den Ländern der „Luxemburg“-Gruppe (Zypern, Estland, Ungarn, Polen, Tschechische Republik und Slowenien) am 30. März 1998 und mit den Ländern der „Helsinki-Gruppe“ (Rumänien, Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Malta) am 15.2.2000 eröffnet wurden, wurden die Bedingungen vereinbart, zu denen zehn dieser zwölf Länder der EU im Jahr 2004 beitreten können. Das Ergebnis dieser Aushandlungen sind die im Frühjahr 2003 fertiggestellten Beitrittsverträge. Nach der Zustimmung des Europäischen Parlaments und der Beitritts- und Mitgliedstaaten werden diese Verträge voraussichtlich am 1. Mai 2004, rechtzeitig zu der nächsten Europawahl im Juni 2004, in Kraft treten. Bei diesen Verhandlungen ging es zum einen darum, ob die Beitrittsländer die wirtschaftlichen und politischen Kriterien für den Beitritt erfüllten. Dies wurde in den jährlichen Fortschrittsberichten der Kommission seit 1998 überprüft. Zum anderen mussten die Beitrittsländer auch alle Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen der EU – den sogenannten *Acquis communautaire*⁵ – in nationale Gesetze und in die nationale Verwaltungspraxis übertragen.⁶ Dieser Punkt entwickelte sich zur zentralen Herausforderung des Beitrittsprozesses.

Damit stellt sich die Frage, warum die Übernahme des *Acquis* eine zentrale Bedeutung für den Erweiterungsprozess erlangte, während die dringend reformbedürftige Agrarpolitik oder die mit 25 Mitgliedstaaten überforderte institutionelle Architektur der EU nicht als Beitritts hemmnis thematisiert wurden. Die Antwort ergibt sich zum einen aus der geringen Bereitschaft der EU, sich selber als erweiterungsunfähig zu bezeichnen, zum ande-

⁵ Die EU definiert diesen Begriff wie folgt: „Der gemeinschaftliche Besitzstand ist das gemeinsame Fundament aus Rechten und Pflichten, die für alle Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Union verbindlich sind. Dieser Besitzstand entwickelt sich ständig weiter und umfasst:

- den Inhalt, die Grundsätze und die politischen Ziele der Verträge;
- die in Anwendung der Verträge erlassenen Rechtsvorschriften und die Rechtsprechung des Gerichtshofs;
- die im Rahmen der Union angenommenen Erklärungen und Entschlüsse;
- die Rechtsakte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik;
- die in den Bereichen Justiz und Inneres vereinbarten Rechtsakte;
- die von der Gemeinschaft geschlossenen internationalen Abkommen und die Abkommen, die die Mitgliedstaaten untereinander in Bereichen schließen, die unter die Tätigkeit der Union fallen.

... Die Union hat sich zum Ziel gesetzt, den gemeinschaftlichen Besitzstand zu wahren und auszubauen. Auf keinen Fall darf sie ihn in Frage stellen.“ (<http://europa.eu.int/scadplus/printversion/de/cig/g4000g.htm>; Abruf am 25.5.03). Im Jahre 2001 wird geschätzt, dass es etwa 20.000 Rechtsakte gibt, die etwa 80.000 Amtsblattseiten füllen. Jährlich kommen etwa 2.500 neue Rechtsakte (d.h. rund 5.000 Amtsblattseiten) hinzu (KOM(2001) 645).

⁶ Dieser Prozess begann nicht erst 1998: „Die Länder, mit denen wir verhandeln, werden ja schon seit Anfang der 90er Jahre an die EU und an ihre Strukturen herangeführt. Nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ gab es sofort in allen diesen Ländern den Wunsch, mehr an die aus damaliger Sicht westeuropäischen Strukturen heranzurücken, und die EU hat diesen Wunsch gerne aufgegriffen und hat sogenannte Europaabkommen geschlossen. In diesen Europaabkommen werden Teile dessen, was eigentlich erst nach einem Beitritt erfolgt, schon vorweggenommen. So ist beispielsweise der gesamte Handel – mit Ausnahme der Agrarprodukte – schon liberalisiert. Die Beitrittsländer müssen im Grunde genommen jetzt schon das EU-Wettbewerbsrecht anwenden. Die Niederlassungsfreiheit ist gegenseitig eingeräumt. Seit über 10 Jahren werden die Beitrittsländer schon an die EU herangeführt.“ (Interview in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik am 4.7.02)

ren aus der zentralen Bedeutung des Acquis für das soziale Feld der EU. Der Acquis enthält die Regelungen, die die Mitgliedstaaten als Prämisse eigener Entscheidungen akzeptiert haben. Diese Regelungen sind „das Produkt eines jahrzehntelangen Interessenausgleichs unter den heutigen Mitgliedstaaten, nicht zuletzt auch das Produkt früherer Erweiterungen und des dabei erzielten Ausgleichs der Interessen alter und neuer Mitgliedstaaten“ (Dauderstädt 2002). Die Einheitlichkeit des europäischen Feldes wird durch den Acquis gewährleistet – und die Bedeutung der EU hängt von dem Ausmaß ab, in dem die Mitgliedstaaten bereit sind, den Acquis als Grundlage eigener Entscheidungen, als geltende Rechtsnormen zu behandeln. Mit der Erweiterung wird der Kreis der Länder erweitert, die diese Regeln als Voraussetzung der eigenen Entscheidungen behandeln müssen, wenn sie sich nicht Vertragsverletzungsverfahren aussetzen wollen.⁷ Daher werden die EU-Organisationen nicht ohne Not auf die generelle Geltung des Acquis verzichten – obwohl prinzipiell durchaus eine „variable Geometrie“, d.h. ein von Land zu Land unterschiedliches Set von Regeln denkbar wäre.

Festgehalten werden kann: Der Kommission gelang es, die bis 1999 bestehenden Blockaden des Erweiterungsprozesses auch dadurch aufzulösen, indem sie die Erweiterung vorrangig als Ausweitung des Geltungsbereichs des Acquis interpretierte (Schimmelfennig/Sedelmeier 2002: 503). Damit wurden die bislang zentralen Fragen der Agenda in andere Verhandlungsarenen abgedrängt (Nizza, Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, Konvent, Budgetverhandlungen für die Periode 2006-2013). In den Mittelpunkt rückte die Frage, ob die Kandidatenländer bereit und in der Lage waren, das europäische Regelwerk als verbindliche Vorgaben für die eigenen Entscheidungen zu akzeptieren. Diese Fokussierung auf die Übernahme des Acquis und die Ausblendung aller anderen Fragen erweis sich als Voraussetzung für den schnellen und erfolgreichen Abschluss der Erweiterungsverhandlungen.

2.3.2 Die Organisation des Erweiterungsprozesses: Die bürokratische Kleinarbeitung von Interessenunterschieden

In dem von der Kommission moderierten Prozess der Beitrittsverhandlungen ging es von 1998 bzw. 2000 bis Ende 2002 vor allem um die Übernahme des Acquis. Kommission und Rat konnten sich weitestgehend mit der Vorstellung durchsetzen, dass es keine dauerhaften Ausnahmeregelungen für einzelne Länder geben dürfe; die Einheitlichkeit des europäischen Feldes wurde erfolgreich behauptet. Im November 2000 formulierte die Kommission diese Strategie in einer „Road map“ wie folgt: „Accession negotiations are based on the principle that candidates accept the *acquis* and apply it effectively upon accession.“ Es konnten ausschließlich Übergangsregelungen gefordert und vereinbart werden: „Jede Übergangsregelung (muss; MH) nach Dauer und Umfang begrenzt sein und durch einen Plan ergänzt werden, in dem die Stufen für die Anwendung des Besitzstands eindeutig festgelegt sind. Außerdem dürfen die Übergangsregelungen nicht dazu führen, dass die

⁷ Die Kommission ermittelt regelmäßig, inwieweit die Mitgliedstaaten die Binnenmarktrichtlinien in nationales Recht übersetzt haben. Am 1.7.2003 waren durchschnittlich 2,8 % der Richtlinien noch nicht umgesetzt. Die Umsetzungsdefizite der einzelnen Mitgliedstaaten wurden wie folgt angegeben:

Öst.	Ital.	Frank.	Port	Grie	Irlan	Deut	Lux	Nied	UK	Belg	Sch	Finnl	Span	Dän
4,4	4,2	3,8	3,5	3,4	3,4	3,3	3,2	2,5	2,2	2,1	1,6	1,6	1,3	0,8

Quelle: Pressemitteilung der Kommission (IP/03/1272; Brüssel, 19. September 2003).

Vorschriften und Politiken der Union geändert werden, ihr reibungsloses Funktionieren gestört wird oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen auftreten“ (Kommission 2002: 14).

Die Erweiterung wurde nicht zur stärkeren Systematisierung und „Entrümpelung“ des Acquis genutzt, auch wenn der Acquis nach Einschätzung der Kommission durchaus um 35.000 Seiten gekürzt werden könnte. Auch bei der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde eher eine offensichtliche Benachteiligung der Beitrittsländer (bis 2013 selektive Kürzung der für die Beitrittsländer zu leistenden Direktzahlungen) als Konflikte mit den Nutznießern der jetzigen Agrarpolitik in Kauf genommen. Dies erklärt sich auch durch die Machtasymmetrie zwischen der Mitglieds- und Kandidatenstaaten: Letztere konnten nicht glaubwürdig mit der Verzicht auf ihren Beitritt drohen und mussten daher – wenn sie überhaupt beitreten wollten - den Acquis weitgehend unverändert übernehmen.

Diese Machtasymmetrie bestimmte den Verhandlungsprozess. Auch wenn die EU prinzipiell durchaus bereit ist, die selektive Übernahme des Acquis zu tolerieren (dies zeigen die Währungsunion, das Schengen-Abkommen und Möglichkeit der im EU-Vertrag verankerten „verstärkten Zusammenarbeit“), hätte dies die Verhandlungen außerordentlich erschwert. Insbesondere der 1999 neugegründeten Generaldirektion „Erweiterung“ kam daher die Aufgabe zu, den Prozess der Beitrittsverhandlungen so zu organisieren, dass zum einen Vereinbarungen gefunden wurden, die den unterschiedlichen Einflusschancen von Mitglieds- und Kandidatenländern Rechnung trugen. Zum anderen musste vermieden werden, dass die Kandidatenländer bei diesen Verhandlungen zu unzumutbaren Kompromissen gezwungen wurden. Dies hätte in den Volksabstimmungen – die im Jahre 2003 in 9 der 10 Beitrittsländer durchgeführt wurden – zur Ablehnung der EU-Mitgliedschaft führen können.

Dieser doppelten Herausforderung begegnete die Kommission durch die Kleinarbeitung der mit dem Erweiterungsprozess verbundenen Fragen und durch den Aufbau eines eigenen Verhandlungssystems. Zunächst wurde der gesamte Acquis in 31 Kapitel aufgeteilt.⁸ Weiterhin wurden die Verhandlungen mit jedem Kandidatenland (die zehn Beitrittsländer und Bulgarien und Rumänien) gesondert geführt. Damit mussten – ohne das Kapitel „Sonstiges“ - $30 * 12 = 360$ gesonderte Verhandlungsprozesse moderiert werden. Die Gefahr des „Hochkochens“ von Problemen und der Entstehung symbolischer Konflikte wurde somit durch die Bürokratisierung der Aushandlungsprozessen, durch ihre Entkopplung und durch die flexible Vereinbarung von Übergangsregelungen verringert.

Ohne eine leistungsfähige Verhandlungsstruktur wäre diese Strategie nicht gangbar gewesen. Deshalb wurde eine projektgruppenähnliche Struktur aufgebaut, um die an den Aushandlungen beteiligten Akteure (vor allem Kommission, die Beitrittsländer und die Mitgliedstaaten) auf unterschiedlichen Ebenen (Beamte, Botschafter, Minister, Staats- und Regierungschefs) kontinuierlich und systematisch einzubeziehen. Die unterste Ebene dieses Verhandlungssystems, die so genannte Erweiterungsgruppe, wurde uns wie folgt beschrieben:

⁸ Freier Warenverkehr, Freizügigkeit, Freier Dienstleistungsverkehr, Freier Kapitalverkehr, Gesellschaftsrecht, Wettbewerbspolitik, Landwirtschaft, Fischerei, Verkehrspolitik, Steuern, Wirtschafts- und Währungsunion, Statistik, Sozialpolitik und Beschäftigung, Energie, Industriepolitik, Kleine und mittlere Unternehmen, Wissenschaft und Forschung, Allgemeine und berufliche Bildung, Telekommunikation und Informationstechnologien, Kultur und audiovisuelle Medien, Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente, Umweltschutz, Verbraucher- und Gesundheitsschutz, Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, Zollunion, Auswärtige Beziehungen, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Finanzkontrolle, Finanz- und Haushaltsbestimmungen, Institutionen, Sonstiges.

„In der Erweiterungsgruppe, die sich zweimal wöchentlich trifft, geht es um die Frage, unter welchen Bedingungen die Beitrittsländer den bestehenden Acquis übernehmen. Deswegen sind Verhandlungen bei uns in der Gruppe eigentlich immer schneller und weniger kontrovers als Verhandlungen über neue Regelungen. Rein formal wird die Kommission vom Rat, der die Verhandlungen in der Form einer Regierungskonferenz führt, beauftragt, die Verhandlungen vorzubereiten. Die letzte Entscheidung über die EU-Position in den Verhandlungen zu einem bestimmten Kapitel liegt beim Rat. Die Kommission stellt ihren Vorschlag vor und erläutert dem Rat, warum sie dem Rat die jeweilige Verhandlungsposition vorschlägt. Dann kann der Rat den Vorschlag der Kommission übernehmen. Wenn der Rat nicht dem Vorschlag der Kommission folgt, kann durchaus auch im Rat selbst heftig darüber diskutiert werden, welche Position in den Verhandlungen einzunehmen sei. Es gab sehr viele Diskussionen im Rat, die aber immer vom Willen zum Konsens getragen waren. Besonders heftig wurde im Rat etwa die Frage der Freizügigkeit der Arbeitnehmer diskutiert (...) Die Rolle des Rates ist entscheidend, denn der Rat verabschiedet die gemeinsamen Positionen und der Rat trägt letztlich die Verantwortung für die gemeinsame Position. Der Rat spielt gegenüber der Kommission noch eine andere Rolle. Das ist bei der Erweiterung nicht anders wie in anderen Bereichen der EU-Politik. Bevor die Kommission ihren Vorschlag auf den Tisch legt, muss er wissen, wohin die Reise geht und ggfs. möglichst schon rechtzeitig gegenzusteuern. Man muss die ganze Zeit mit der Kommission in Kontakt sein, um zu wissen was die Kommission vorbereitet, um noch Einfluss nehmen zu können (...) Wenn sich die Arbeitsgruppen nicht einigen können, geht das zu den Botschaftern. Und wenn sich auch die Botschafter nicht einigen können, geht das zu den Ministern und letztlich zu den Staats- und Regierungschefs, die dann versuchen müssen schwierige Fragen noch zu klären.“ (Interview in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland am 4.7.02)

Dieses supranationale Verhandlungssystem ist eng verkoppelt mit den nationalen Verhandlungssystemen, in denen die jeweilige nationale Position festgelegt wird (vgl. zur Organisation der deutschen EU-Politik Derlien 2000). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Brüsseler Akteure vollkommen von nationalen Entscheidungen determiniert werden:

„Ich handle auf der Grundlage von Weisungen. In Berlin ist das Auswärtige Amt federführend zuständig für die Koordinierung der Erweiterungsverhandlungen. Üblicherweise kennt man vor einer Sitzung die Dokumente, die die Kommission da präsentieren wird. Man hat sie sich schon mal angesehen und kann dann schon darauf reagieren. Und das Auswärtige Amt bittet alle Ressorts, die davon betroffen sein könnten, um ihre Meinung. In der Regel folgt man dem Vorschlag des Fachressorts, aber manchmal muss man sich auch mal bewegen und einen Kompromiss eingehen. Da hat das Auswärtige Amt eine sehr wichtige Koordinierungs- und Vermittlerrolle. Aufgrund der Diskussionen, die in Berlin und Bonn stattgefunden haben, erstellt das Auswärtige Amt eine Weisung, die an alle Ministerien versandt wird. Diese haben dann noch einmal die Gelegenheit, sich dazu zu äußern.“ (Interview in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik am 4.7.02)

Im Vorfeld der offiziellen Verhandlungen gibt es zahlreiche, mehr oder weniger informelle Kontakte zwischen den beteiligten Ländern. So sind die Beitrittsländer eng untereinander vernetzt – und suchen bei strittigen Fragen oft auch den direkten Kontakt zu den Mitgliedstaaten. Dies stellt außerordentliche Anforderungen an das Verhandlungsgeschick der Beteiligten, wie uns einer der Beteiligten erläuterte:

„Zu den Informationsflüssen: es gibt Kontakte zwischen Bonn und Ungarn (...) Nicht alle Länder legen ihre Karten offen auf den Tisch. Die deutsche Position ist sehr stark, aber oft nicht explizit. Die legen sich manchmal zurück und verweisen auf die Kommission. Jedes Land hat seine eigenen Probleme und Positionen. Erst verhandeln wir mit den Briten, dann mit Berlin, dann mit Paris. Bei Umweltfragen sind auch die Schweden und Finnen sehr wichtig (...) Meine zentrale Aufgabe ist es herauszufinden, wer der Ansprechpartner ist und wo Kompromisse gemacht werden sollen. Wer ist überhaupt der verpflichtungsfähige Verhandlungspartner, wer ist der Partner für den richtigen Kompromiss? Es ist manchmal schwer, den richtigen Ansprechpartner zu finden, bei dem man Kompromisse eingehen und entsprechende Gegenleistungen erwarten kann (...) Die Beitrittskandidaten stimmen ihre Verhandlungspositionen untereinander ab. Die Gruppe, mit denen die Beitrittsverhandlungen im Jahre 1998 begonnen wurden, treffen sich regelmäßig, einmal pro Halbjahr. Diese Treffen finden auf Ministerebene statt. Das letzte Mal haben wir uns in Zypern getroffen, um die Verhandlungsergebnisse auszutauschen. Obwohl die Verhandlungen prinzipiell getrennt geführt werden, diskutieren wir vorher die jeweiligen Positionen. Das führt zu einheitlichen Lösungen, die wir eigentlich nicht

wollen. Faktisch werden wohl die Länder, mit denen erst 2000 die Verhandlungen aufgenommen wurden, dieselben Abkommen wie wir erhalten." (Gespräch in der Ungarischen Vertretung, 3.7.2002)

Formal hat die EU also auf differenzierte Verhandlungen gesetzt, faktisch wurden die Verhandlungen weitgehend einheitlich und synchron geführt, da die enorme Komplexität des Verhandlungsprozesses sonst kaum hätte bewältigt werden können.

Die Machtverteilung in den Verhandlungen beschrieb uns der Vertreter eines mitteleuropäischen Landes wie folgt: „Die Kommission spielt bei den Verhandlungen keine Rolle. Entscheidend ist die Council working group of the enlargement, die die Treffen von Coreper und Außenminister vorbereitet.“ Formal hat also die „Erweiterungsgruppe“ in den meisten Fällen das letzte Wort. Faktisch allerdings kommt der Kommission im Vorfeld der offiziellen Entscheidungen aufgrund ihres Initiativmonopols eine zentrale Rolle zu. Die Kommission (insbesondere die 1999 neugegründete Generaldirektion Erweiterung und ihre etwa 360 Mitarbeiter) konnte Entscheidungsprozesse in erheblichem Maße vorstrukturieren:

„Die Kommission hat meines Erachtens eine ganz wichtige Rolle, der sie die Verhandlungsposition erarbeitet. Damit geht sie dann in den Ministerrat. Da der Ministerrat einstimmig entscheiden muss, werden oftmals die Vorschläge der Kommission für die Verhandlungsposition akzeptiert. Unsere Vorschläge werden kaum geändert. Ich erwarte auch, dass die Vorschläge der Kommission für die Agrarreform weitgehend unverändert übernommen werden. Ich vermute, dass die Länder es nicht schaffen werden, ihre Sonderinteressen durchzusetzen.“ (Interview in der Generaldirektion Erweiterung am 4.7.02)

Die Verhandlungsprozesse zwischen Kommission, Rat und Beitrittsländern verliefen in folgenden Phasen (vgl. Übersicht 2). Zunächst erläuterte die Kommission den Kandidatenländern die Rechtsakte, um die es in dem jeweiligen Kapitel geht. Dieses so genannte Screening wurde bei neu hinzugekommenen Rechtsakten wiederholt. Anschließend konnten die Kandidatenländer ihre eigene Position formulieren, wobei sie (im Prinzip) nur zwei Alternativen hatten: Entweder übernahmen sie den jeweiligen Rechtsakt in ihr nationales Recht oder sie forderten eine Übergangsfrist. Anschließend schlug die Kommission dem Rat eine Position für die Verhandlungen mit den Beitrittsländern vor. Der Rat konnte diese Position übernehmen oder eine eigene Position entwickeln. Auf dieser Grundlage begannen dann die Verhandlungen mit den Kandidatenländern. Wenn alle Verhandlungen mit einem Kompromiss beendet waren, konnte das jeweilige Kapitel vorläufig – d.h. bis zur Annahme der gesamten Verhandlungsergebnisse durch den Europäischen Rat von Kopenhagen (2002) - abgeschlossen werden.

Übersicht 2: Verfahren der Beitrittsverhandlungen

- Vorlage einer Verhandlungsposition durch den Bewerber für jedes Kapitel im Anschluss an das „screening“.
- Die Kommission (GD Erweiterung und „sektorale“ GDs) bereitet den Entwurf einer „gemeinsamen Verhandlungsposition“ vor (für jedes Kapitel), und legt diese dem Rat vor.
- Der Rat nimmt die gemeinsame Verhandlungsposition an und entscheidet einstimmig über die Eröffnung von Verhandlungen im fraglichen Kapitel.
- Gemeinsame Verhandlungspositionen können im Lauf der Verhandlung verändert werden, z.B. wenn die Bewerber neue Sachinformationen vorlegen oder die Forderung nach Übergangsfristen aufgeben.
- Nach der einstimmigen Entscheidung der Mitgliedstaaten (Regierungskonferenz) wird ein Kapitel *vorläufig geschlossen*. Sind alle Verhandlungen mit dem fraglichen Bewerber abgeschlossen, werden die Kapitel *endgültig* geschlossen.

Quelle: Generaldirektion Erweiterung

Dieses Verhandlungssystem entsprach im wesentlichen dem üblichen Verlauf der Verhandlungen bei neuen Richtlinien. Es erwies sich in der ersten Phase als erfolgreich: Durch die Konzentration auf weniger konfliktrichtige Punkte konnten in den Verhandlungen mit der Gruppe der ersten sechs Beitrittskandidaten die ersten Erfolge schnell erzielt werden. Im November 2000 waren 29 Kapitel geöffnet; 11-16 Kapitel pro Land konnten schon vorläufig, also bis zur Entscheidung des Rats über das Gesamtpaket, abgeschlossen werden. Nach der Einbeziehung von sechs weiteren Ländern und angesichts der noch anstehenden Fragen war allerdings abzusehen, dass weitere Fortschritte nicht mehr so einfach zu erzielen waren. Damit stand die Kommission vor der Frage, wie sie den Zwang zum Eingehen von Kompromissen erhöhen konnte – obwohl sie formal keinen Druck auf die souveränen Nationalstaaten ausüben konnte.

2.3.3 *Die Schaffung von Zeitdruck*

Trotz der erheblichen Machtasymmetrie zwischen Mitglieds- und Kandidatenländern drohte im Jahre 2000 eine Blockade der Erweiterungsprozesse. Die Kandidatenländer versuchten, sich durch die Beantragung von Übergangsfristen dem Oktroi von Regelungen, die sich im Laufe von Jahrzehnten ohne ihre Mitwirkung herausgebildet haben, zu entziehen – während sich die Mitgliedsländer nicht auf eine Neuordnung der Agrarpolitik (Berlin 1999) und eine grundlegend reformierte institutionelle Architektur (Nizza 2000) einigen konnten. Ein Hinweis auf die drohende Blockade des Erweiterungsprozesses ist, dass der Kommission Ende 2000 über 500 Anträge auf Übergangsregelungen vorlagen - teilweise aus den Mitgliedstaaten der EU, größtenteils aus den Bewerberländern. Allein Ungarn hat etwa 40 Vorschläge für Übergangsregeln unterbreitet. Diese betrafen vor allem die Freiheit der Kapitalbewegungen, die Zweitwohnsitze, die Besitzverhältnisse bei Grund und Boden. Zwei Drittel aller Anträge bezogen sich auf die Landwirtschaft.

Um den Druck auf die Verhandlungen zu erhöhen und eine Blockade durch zahlreiche konfliktrichtige Einzelaspekte zu verhindern, schlug die Kommission daher im November 2000 eine sogenannte „road map“ mit einem sehr straffen Zeitplan vor. Eine solche Strategie wird auch bei Reorganisationsprozessen in Unternehmen eingesetzt, um mikropolitische Blockaden und Aushandlungsprozesse zu erschweren: Bevor sich Koalitionen gegen die geplanten Maßnahmen entwickelt haben, sind die neuen Strukturen schon implementiert. Der Europäische Rat folgte in Nizza (Dezember 2000) der Empfehlung der Kommission und setzte damit alle Beteiligten unter einen erheblichen Verhandlungs- und Einigungsdruck:

„Der Europäische Rat vertritt die Ansicht, dass es nunmehr an der Zeit ist, diesem Prozess neuen Schwung zu verleihen (...) Der ‚Fahrplan‘ für die kommenden achtzehn Monate wird den Fortgang der Verhandlungen erleichtern, wobei zu berücksichtigen ist, dass die am besten vorbereiteten Länder weiterhin die Möglichkeit haben, schneller voranzukommen.“ (Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats von Nizza, 7.-9. Dezember 2000)

In dem „Fahrplan“ wurden Ziele für die nächsten 18 Monate formuliert: Für jedes der drei Halbjahre vom Januar 2001 bis Juni 2002 wurde angegeben, welche Kapitel geöffnet und vordringlich behandelt werden sollten. Die meisten der noch offenen Fragen sollten bis Mitte 2002 gelöst werden, so dass auf dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 nur noch Fragen mit erheblichen finanziellen Implikationen geklärt werden mussten.

Der mit diesem Fahrplan verbundene Zeitdruck war nach Ansicht der Kommission ein zentrales Element, um die (Blockade-) Risiken des Beitrittsprozesses wirkungsvoll zu kontrollieren. Diese Strategie war erfolgreich. So stellte die Kommission in ihrem fünften Fortschrittsbericht (Oktober 2002) fest:

„Dieser Fahrplan hat die Verhandlungen wesentlich vorangebracht, weil er allen Beteiligten dabei half, realistische Vorgaben einzuhalten (...) Es wurden auf Wunsch sowohl der Bewerberländer (bislang 190 angenommene Anträge) als auch der Union (bislang 28 angenommene Anträge) Übergangsregelungen vereinbart (...) Auf Wunsch der Bewerberländer wurden z. B. Übergangsmaßnahmen in den Bereichen vereinbart, in denen vor der rechtswirksamen Anwendung des Besitzstands erhebliche finanzielle Investitionen erforderlich sind, etwa beim Bau von städtischen Kläranlagen oder beim Anlegen von Ölsicherheitsvorräten (...) Ebenso wurde der freie Kapitalverkehr aus den jetzigen in die neuen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Kauf von Grundstücken oder Zweitwohnsitzen vorübergehend eingeschränkt. Auf Wunsch der Union (...) wurde die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den neuen in die jetzigen Mitgliedstaaten vorübergehend eingeschränkt, der Schutz des gewerblichen Eigentums an Arzneimitteln und den Gemeinschaftsmarken aus der EU verstärkt und der Zugang zu den einheimischen Straßengüterverkehrsmärkten (Kabotage) zwischen den jetzigen und bestimmten neuen Mitgliedstaaten zeitweise begrenzt.“ (Kommission 2002: 14).

Die im Zuge dieser Verhandlungen getroffenen Vereinbarungen erwiesen sich als verbindlich: Obwohl alle Vereinbarungen offiziell bis zum Gipfel von Kopenhagen (2002) als vorläufig angesehen wurden, war keiner der Verhandlungspartner bereit, die „Büchse der Pandora“ (so ein mitteleuropäischer Gesprächspartner), d.h. die vorher geschnürten Verhandlungspakete wieder zu öffnen. So war es der Kommission gelungen, durch ein ergebnisorientiertes Management – durch die Definition und „Kleinarbeitung“ von Aufgaben, durch die Bildung von Projektgruppen und durch die Definition von zeitlichen Vorgaben bzw. „Meilensteinen“ – die Umsetzung des *Acquis* in nationales Recht glaubwürdig als erledigt zu behandeln.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Europäische Kommission ein effektives Management der Erweiterungsprozesse entwickelt hat. Ihr ist es gelungen, erstens zentrale Aspekte des Erweiterungsprozesses von den Beitrittsverhandlungen zu entkoppeln (etwa die Frage der Agrarreformen und der institutionellen Reformen der EU, die Zypernfrage und die Frage des Zugangs nach Kaliningrad). Vor dem Hintergrund der Machtasymmetrie zwischen Mitglieds- und Kandidatenländern konnte zweitens (weitgehend) bruchlos durchgesetzt werden, dass der gesamte *Acquis* ohne Ausnahmen zu übernehmen sei. Damit konnte drittens der gesamte Druck der Verhandlungen auf die Forderung nach Übergangsregelungen konzentriert werden. Viertens konnten diese Forderungen seit Ende 2000 im Rahmen eines europäischen Verhandlungssystems unter einem erheblichen Zeitdruck so wirkungsvoll abgearbeitet werden, dass im Frühjahr 2003 ein ratifizierungsfähiger Beitrittsvertrag vorgelegt werden konnte.

3. Fazit

Der Wandel der Europäischen Union wird in intergouvernementaler und neofunktionalistischer Perspektive durch Faktoren erklärt, die außerhalb der europäischen Institutionen und Organisationen verortet sind. Bei der Erklärung der fünften EU-Erweiterung stoßen sowohl der Hinweis auf veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen als auch der Verweis auf nationalstaatliche Interessen auf Grenzen: Wirtschaftliche Entwicklungen wie die rasche Integration der west- und mitteleuropäischen Märkte führen nicht zwangsläufig zu einer verstärkten politischen Integration. Aus wirtschaftlicher Sicht wäre die durch die Europaabkommen gewährleistete, vorrangig handelspolitische Integration sicherlich auf

absehbare Zeit ausreichend gewesen. Und durch nationalstaatliche Interessen kann nicht erklärt werden, wieso die EU den mittel- und osteuropäischen Länder eine Beitrittsperspektive eröffnete. Ende 2002, als diese Entscheidung fiel, waren zentrale institutionelle Voraussetzungen für die Aufnahme der neuen Länder noch nicht gegeben (etwa die Reform der institutionellen Strukturen der EU und die Reformen der Struktur- und Agrarpolitiken). Auch mussten einige Mitgliedstaaten wirtschaftliche Nachteile und einen geringeren politischen Einfluss in der erweiterten EU befürchten.

Die dennoch erfolgte Entscheidung für die Osterweiterung wird gelegentlich durch rhetorische Selbstbindungen erklärt. Hier wurde eine andere, eine organisatorisch-institutionalistische Erklärung vorgeschlagen. Die EU kann als soziales Feld analysiert werden, das zum einen durch supranationale Organisationen wie die Kommission oder den Europäischen Gerichtshof und zum anderen durch Regulationsstrukturen wie die im *Acquis communautaire* zusammengefassten Rechtsakte bestimmt wird. Die Osterweiterung kann dann als Ausweitung des Geltungsbereichs der EU-typischen Regulationsstrukturen interpretiert werden. Eine erhebliche Bedeutung für das Management des hierfür erforderlichen Interessenausgleichs zwischen bisherigen und neuen Mitgliedstaaten kam der Kommission zu, da solche Organisationen als entscheidungsbasierte soziale Systeme Alternativen in alltäglichen, als selbstverständlich unterstellten Situationen entdecken und zwischen diesen Alternativen entscheiden können. Damit können sie strategisch handeln. Zwar sind sie hierbei an eine Vielzahl struktureller Vorgaben gebunden – etwa an Programme wie das Gemeinschaftsrecht oder Ratsbeschlüsse, an Personen und ihre oftmals noch national geprägten Präferenzen und an organisatorische Strukturen und Kompetenzverteilungen. Dennoch sind insbesondere die Kommission und der Gerichtshof weniger stark an nationalstaatliche Interessen gebunden, so dass sie im Rahmen ihrer Kompetenzen weitgehend unabhängig entscheiden können.

Für den Verlauf der fünften EU-Erweiterung bedeutete dies, dass insbesondere die Kommission die Erweiterung als kriteriengeleitete, systematisch abzuarbeitende Folge von Entscheidungen konzipieren konnte. Diese bürokratische Organisation des Erweiterungsprozesses war eine zentrale Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen. Auch wenn die offiziellen Entscheidungen über den Abschluss der Beitrittsverhandlungen letztendlich von nationalstaatlich geprägten Organen (Ständige Vertretungen, Ministerrat, Europäischer Rat, Parlament) getroffen wurden, kam der zuständigen Generaldirektion eine zentrale Rolle bei der Definition der Verhandlungsgegenstände, bei der Vorstrukturierung des Verhandlungsprozesses und bei der Moderation des Prozesses zu. Durch die Konzentration auf die Übernahme des *Acquis* wurden zentrale Probleme des Beitrittsprozesses ausgeblendet. Die ins Zentrum gerückten Aufgaben konnten kleingearbeitet und bewältigt werden. Für die Zustimmung der Bewerberländer zur Übernahme von Regeln, die ohne ihre Zustimmung im Laufe von Jahrzehnten entstanden waren, war auch die relativ schwache Verhandlungsposition dieser Länder hilfreich. Zehn der 13 Kandidatenländer konnte damit der Weg in die EU rasch und ohne größere Konflikte gebahnt werden; Bulgarien und Rumänien wurde der Beitritt für das Jahr 2007 in Aussicht gestellt; über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei wird Ende 2004 entschieden. Die bürokratische Organisation dieses Verhandlungsprozesses wurde in sachlicher Hinsicht (Übernahme des *Acquis* und Ausblendung anderer Fragen), in sozialer Hinsicht (Aufbau eines national-supranational-intergouvernementalen Verhandlungssystems) und in zeitlicher Hinsicht (Strukturierung der Verhandlungen durch einen Fahrplan, der die Konfliktpotenziale der Erweiterung entdramatisierte) rekonstruiert. Insgesamt war die hier betrachtete letzte

Phase des Erweiterungsprozesses durch „ein deutliches Übergewicht der bürokratischen Arena gegenüber der vor allem im Ministerrat vertretenen politischen Ebene“ und durch „einen hochgradig bürokratiebestimmten Charakter“ (Bach 1999: 13) gekennzeichnet.

Dies bedeutet keinesfalls, dass die Nationalstaaten und ihre Repräsentanten die Entscheidungen der Kommission ohne weiteres akzeptieren mussten: Ohne das explizite Beitrittsangebot von Kopenhagen 1993, ohne die Beschlüsse der Europäischen Räte von Madrid, Luxemburg, Helsinki, Nizza, Kopenhagen und Athen und ohne die Ratifizierung des Beitrittsvertrags durch die Mitglieds- und Beitrittsländer wäre es nicht zum Beitritt gekommen. Mögliche Barrieren, die zum Kristallisationspunkt von Verzögerungsstrategien hätten werden können, wurden jedoch durch das effektive und erfolgreiche Management des Beitrittsprozesses aus dem Weg geräumt. Indem die Kommission die höchst allgemein gehaltenen Beitrittskriterien ernst nahm und zur Strukturierung des Erweiterungsprozesses nutzte, war es möglich, die Erweiterungsrhetorik des Gipfels von Kopenhagen (1993) in eine kaum mehr zu umgehende Verpflichtung auch für die Mitgliedstaaten umzumünzen. Dieser Prozess belegt die Wirksamkeit bürokratisch geschaffener Verpflichtungen und Sachzwänge – ohne die Bedeutung europäischer Normen, Werte und Identitäten in Frage zu stellen (Schimmelfennig 2001).

Auf allgemeiner Ebene verstehen wir diese Ergebnisse als Beitrag zu einer institutionalistisch-organisationstheoretischen Analyse europäischer Entscheidungsprozesse und Regulationsmuster (Jachtenfuchs 2001, Stone Sweet et al. 2001, Gehring 2003). Ohne eine solche, endogen ansetzende Perspektive können die relative Autonomie der EU und die aktive Rolle supranationaler Akteure nicht angemessen verortet werden. Spätestens seit der Einführung von Mehrheitsentscheidungen haben EU-Organisationen gelernt, relativ unabhängig von ihren konstitutiven Einheiten eigene Strategien zu entwickeln und diese im Rahmen der geltenden Regel durchzusetzen. In dieser Perspektive kann die EU-Erweiterung durch das Wechselspiel zwischen wirtschaftlichen Herausforderungen, nationalstaatlichen Interessen, rhetorischen Selbstbindungen und dem bürokratischen Management der Verhandlungsprozesses durch die Kommission erklärt werden.

Literatur

- Bach, Maurizio, 1999: Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa. Frankfurt a.M.: New York: Campus.
- Bach, Maurizio (Hg.), 2000: Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40/2000 der KZfSS. Wiesbaden: Opladen.
- Bornschier, Volker, 1998: Die westeuropäische Integration als Gesellschaftsmodell im Zentrumswettbewerb. S. 283-302. In: Gerhard Preyer (Hg.): Strukturelle Evolution und das Weltsystem. Theorien, Sozialstruktur und evolutionäre Entwicklungen. Frankfurt a.M: Suhrkamp.
- Dauderstädt, Michael: 2002: Interessen und Hindernisse bei der EU-Osterweiterung : die Rolle des „acquis communautaire“. Bonn: FES Library (<http://library.fes.de/fulltext/id/01170.htm>; Abruf am 25.5.2003)
- Derlien, Hans-Ulrich, 2000: Germany. S. 54-78. In: Hussein Kassim, B. Guy Peters and Vincent Wright (Hg.): The National Co-organisation of EU Policy. The Domestic Level. Oxford: Oxford University Press.
- DiMaggio, Paul J. und Walther W. Powell, 1991: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. S. 63-82 in: Walther W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London: University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J., 1991: Constructing an organizational field as a professional project: U.S. Art Museums, 1920-1940. S. 267-292. In: Walther W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Egeberg, Morten, 2001: How federal? The organizational dimension of integration in the EU (and elsewhere) *Journal of European Public Policy* 8/5: 728-.

- Elgström, Ole, und Michael Smith, 2000: Introduction: Negotiation and policy-making in the European Union - processes, system and order. 7 (5): 673-683.
- European Round Table of Industrialists, 1999: The East-West Win-Win Business Experience – 1999. www.ert.be (Abruf am 30.5.2003).
- European Round Table of Industrialists, 2001: Opening up the Business Opportunities of EU Enlargement – 2001. www.ert.be (Abruf am 30.5.2003).
- Fligstein, Neil, 2001: Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 2001, 19 (2): 105-125.
- Fligstein, Neil, und Alec Stone Sweet, 2002: Constructing Politics and Markets: An Institutional Account of European Integration. *American Journal of Sociology* 107/5: 1206–43.
- Gehring, Thomas, 2003: International Institutions as decision-making systems. Lessons from the European Union. Paper prepared for the 8th Biannual international Conference of the European Studies Association. Bamberg.
- Giddens, A., 1988: *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces 1950-1957*, London: Stevens.
- Hall, Peter A., und David Soskice (Hg.), 2001: *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudalla, Anneke, und August Pradetto, 1999: *Desintegration durch Integration? Dilemmata der Osterweiterung der Europäischen Union*. Studien zur internationalen Politik Nr. 2: Hamburg.
- Jachtenfuchs, Markus (2001): The Governance Approach to European Integration; in: *Journal of Common Market Studies* 39, 245-264.
- Kohler-Koch, Beate, 1999: The evolution and transformation of European Governance. S. 14-35. In: Beate Kohler-Koch und Rainer Eising (Hg.): *The transformation of governance in the European Union*, New York: Routledge.
- Kohler-Koch, Beate, Thomas Conzelmann und Michèle Knodt, 2002: *Europäische Integration. Europäisches Regieren*. Studienmaterial FernUniversität Hagen.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002: *Auf dem Weg zur erweiterten Union. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt*. KOM (2002) endgültig. {SEK (2002) 1400 - 1412}
- Lahusen, Christian, 2002: Commercial Consultancies in the European Union: The Shape and Structure of Professional Interest Intermediation. *Journal of European Public Policy*. 2002 (9): 695-714.
- Leibfried, Stephan, und Paul Pierson, 2000: Social Policy. Left to Courts and Markets? S. 267-292. In: Helen Wallace und William Wallace (Hg.): *Policy-Making in the European Union*. Vierte Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Luhmann, Niklas, 1988: Organisation. S. 165-185 in: Willi Küpper und Günther Ortman (Hg.): *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1996: *Entscheidungen in der 'Informationsgesellschaft'*. Vortrag, gehalten am 1. 11. 96 im Auditorium Maximum der Humboldt-Universität zu Berlin (http://www.fen.ch/texte/gast_luhmann_informationsgesellschaft.htm; Abruf am 9.10.2003)
- Luhmann, Niklas, 1997: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas, 2000: *Organisation und Entscheidung*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- March, James G., und Johan P. Olsen, 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52, 4: 943–969.
- Mayhew, Allen, 2000: *Enlargement of the European Union: An analysis of the negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries*. SEI Working Paper No. 39, (<http://www.sussex.ac.uk/Units/SEI/people/mayhew.html>)
- Moravcsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. London: UCL.
- Moravcsik Andrew, 1999: A new statecraft? Supranational entrepreneurs and international cooperation. *International Organization* 53, 2: 267–306.
- Pierson, Paul, 1998: The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. S. 27-59 in: Sandholtz, Wayne, und Alec Stone Sweet (Hg.), 1998: *European Integration and Supranational Governance*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94 (2), 251–267.

- Pierson, Paul, und Stephan Leibfried, 1998: Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europa“. S. 11-57. In: Stephan Leibfried und Paul Pierson (Hg.): Standort Europa. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Risse, Thomas, 2000: “Let’s Argue!”: Communicative Action in World Politics. *International Organization* 54 (1): 1–39.
- Risse-Kappen, Thomas, 1996: Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 34 (1): 53-80.
- Rosamond, Ben, 2000: *Theories of European Integration*. Houndmills/London: Macmillan.
- Sandholtz, Wayne, und Alec Stone Sweet (Hg.), 1998: *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John (1989): 1992: Recasting the European Bargain, *World Politics* 41 (1): 95-128.
- Scharpf, Fritz W. 1999: *Governing in Europe. Effective and Democratic*. Oxford: Oxford University Press.
- Schimmelfennig, Frank, 2001: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*, 55 (1): 47-80.
- Schimmelfennig, Frank, and Ulrich Sedelmeier, 2002: Theorising EU Enlargement - Research Focus, Hypotheses, and the State of Research, *Journal of European Public Policy*, 9(4): 500-528.
- Scott W. Richard 2001: *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks et al.: Sage.
- Scott, W. Richard, 1994: Conceptualizing Organizational Fields. Linking Organizations and Societal Systems. S. 203-221 in: Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt und Fritz W. Scharpf (Hg.): *Systemrationalität und Partialinteresse*. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos.
- Sedelmeier, Ulrich, und Helen Wallace, 2000: Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts? S. 427-460. In: Helen Wallace und William Wallace (Hg.): *Policy-Making in the European Union* (4. Auflage). Oxford/New York: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec und Wayne Sandholtz, 1997: European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy* 4 (3): 297-317.
- Stone Sweet, Alec, Wayne Sandholtz und Neil Fligstein (Hg.), 2001: *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Wessels, Wolfgang, 1997: An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes. *Journal of Common Market Studies* 35 (2): 267-299.