

Armin Höland

EU-Recht auf dem Weg nach Osten: Rechtssoziologische Fragen

I. Zur Einleitung: Wie wirksam kann Rechtsangleichung sein?

Insgesamt 13 Staaten warten gegenwärtig im Abfertigungsraum vor dem Schalter der Europäischen Union auf das *check-in*. 10 von ihnen sind Staaten aus Mittel- und Osteuropa (MOE-Staaten). Alle zehn MOE-Staaten sind durch Europa-Abkommen mit der Europäischen Union verbunden.

Nach dem gleichlautenden Wortlaut im Artikel 1 jedes Europa-Abkommens wird zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und (beispielsweise) Polen andererseits eine Assoziation gegründet. Ziel des Abkommens ist es unter anderem, einen geeigneten Rahmen für die schrittweise Integration Polens in die Gemeinschaft zu bieten.

Regelungsthema im Titel V, Kapitel III der Europa-Abkommen ist die gewaltige Aufgabe der „Rechtsangleichung“. Nach dem gleichlautenden Wortlaut des Artikel 68 (bzw. Art. 69) erkennen die Vertragsparteien an, „dass die Angleichung der bestehenden und künftigen Rechtsvorschriften Polens an das Gemeinschaftsrecht eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Integration Polens in die Gemeinschaft darstellt. Polen wird sich nach Kräften darum bemühen, dass die künftigen Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.“

Der Europäische Rat von Nizza wies in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes unter dem Stichwort „Erweiterung“ auf die historische Bedeutung des Erweiterungsprozesses der Europäischen Union hin und bekräftigte, „dass er dessen Erfolg politische Priorität beimisst. Er begrüßt es, dass die Beitrittsverhandlungen mit den Bewerberländern intensiviert worden sind und dass dabei insbesondere in den letzten Monaten ganz wesentliche Fortschritte erzielt werden konnten.“

Im Anschluss daran stellte der Vorsitz des Europäischen Rates von Göteborg vom 15. und 16. Juni 2001 in seinen Schlussfolgerungen (Ziffer 5) fest, dass die konsequenten Bemühungen aller Parteien es ermöglicht haben, „die in Nizza für die erste Jahreshälfte 2001 festgelegten Ziele zu erreichen und zu übertreffen“.

Mit den folgenden Überlegungen wollen wir eine vornehmlich rechtssoziologische Perspektive auf Entwicklungen und Ergebnisse des Wandels von Recht und Rechtsbewusstsein in den MOE-Gesellschaften richten. Dass die gegenwärtig

und großflächig unternommene Rechtsangleichung in Mittel- und Osteuropa viele *Wirkungen* haben wird, lässt sich nicht bezweifeln. Aber wird sie *wirksam* sein?

Der Zweifel erwächst aus der Beobachtung, dass die Gesellschaften keine Rolle, jedenfalls keine tragende Rolle in der gehaltvollen Inszenierung der Rechtsangleichungsprogramme durch die Europäische Gemeinschaft zu spielen scheinen. Gesellschaften mit ihren vielfältigen Gruppen und Untergruppen von Verbrauchern, Arbeitnehmern, Managern, Betriebsräten, Steuerzahlern, Kraftfahrzeughaltern, Bauern, Eltern, Aktionären und mit ihren nicht weniger vielfältigen Ausprägungen von Rechtsbewusstsein, kulturellen Haltungen gegenüber dem Recht, örtlichen Rechtsgewohnheiten, mit gruppenspezifischer Abwägung von Kosten und Nutzen des Rechtsgehorsams haben in dem großen Transformationsstück der EG keine erkennbaren Spielanweisungen. Die zivilen Gesellschaften bleiben im Vergleich zu den klaren legislatorischen Änderungsanweisungen in den Szenarien der Rechtsangleichung im Dunkel oder jedenfalls im Halbdunkel.

Man muss einräumen, dass das im Hinblick auf die Implementation von Recht aufgeklärte EG-Modell des Rechtstransfers die Notwendigkeit von Begleitmaßnahmen und von „Institutionenaufbau“ reflektiert und in nicht geringem Umfang auch finanziert. Dennoch steht von der Gewichtung und Konzept her im Vordergrund der Transformationsaufgaben die genau geplante, umgesetzte und kontrollierte Ausrichtung des staatlich verwalteten Rechts der künftigen Mitglieder. Die wichtigsten Zielgruppen der Rechtsangleichung im Rahmen der Europa-Abkommen sind Staaten und staatliche Institutionen, einschließlich der Gerichtsbarkeiten. Dieses Staaten-zentrierte Modell verfehlt wichtige Bedingungen der Rechtsanwendung in modernen Gesellschaften. Zweckgerechte Rechtsumsetzung und Rechtsanwendung sind bedingt durch das Zusammenwirken von vier Handlungsfeldern: der *Rechtsetzung* durch das Parlament, der *Rechtsdurchsetzung* durch staatliche Institutionen oder, in wachsendem Ausmaße, durch damit beauftragte private Agenturen, der *Rechtskontrolle* durch unabhängig arbeitende Einrichtungen und Verfahren des Rechtsstaats und, für die Effektivität des Rechts unerlässlich, der *Akzeptanz des Rechts* durch die Zivilgesellschaft. Das ausgleichende und interagierende Zusammenwirken dieser vier Handlungsfelder entscheidet über die Grade der Implementation von Recht. Was wir gegenwärtig im Rahmen der Umsetzung der Europa-Abkommen beobachten können, ist das akzeptierende Übernehmen des dicken Corpus der Rechtsregeln des *acquis communautaire* durch die Parlamente und Verwaltungen der Beitrittsstaaten. Nicht gut zu erkennen ist hingegen die entsprechende Bildung von Rechtsüberzeugungen in den Gesellschaften dieser Staaten.

Wie soll sich das interaktive Handlungsgefüge von Rechtsetzung, Rechtsdurchsetzung, Rechtskontrolle und Rechtsakzeptanz innerhalb der außerordentlich kurzen Umsetzungsfristen herstellen lassen?

II. Methodologie und Management der Heranführungsstrategie

Für die weitere Analyse ist es hilfreich, sich zumindest im Überblick einen Eindruck von der Vielzahl der Maßnahmen und Techniken zu verschaffen, die im Zuge der Heranführungsstrategie („pre-accession strategy“) zum Einsatz gebracht werden. Ein bemerkenswertes Kennzeichen der Politik der Umsetzung der Europa-Abkommen ist der reichhaltige und fein abgestimmte Einsatz von Plänen und Zeitplänen, die Anwendung moderner und lernender Methoden der Erfüllung, Überwachung und gegebenenfalls Anpassung der auf die Umsetzung der Abkommen bezogenen Pläne. Das operative Zentrum des Managements der Vorbereitungsstrategie ist auf Seiten der Europäischen Union die Generaldirektion „Erweiterung“ geworden. Die Strategie beruht auf den grundlegenden politischen und rechtlichen Beitrittsbedingungen, die in den sogenannten Kopenhagen-Kriterien niedergelegt sind.

1. Die „Kopenhagen-Kriterien“

Der im Jahr 1993 in Kopenhagen versammelte Europäische Rat begrüßte im Grundsatz den Wunsch der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas, Mitglieder der Europäischen Union zu werden, versäumte jedoch nicht, eine grundlegende Bedingung klarzustellen: „Der Beitritt kann erfolgen, sobald ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen.“ Dieses allgemeine Erfordernis wurde in drei Anforderungen an Mitgliedschaft übersetzt. Danach erfordert die Mitgliedschaft, dass der beitriftswillige Staat erreicht haben muss

- institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten. Gemäß Artikel 6 des Vertrages von Amsterdam beruht die Union auch auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit;
- das Bestehen einer funktionierenden Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- die Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen zu können.

Darüber hinaus muss der Beitrittskandidat geschaffen haben

- die Voraussetzungen für die Integration durch die Anpassung der Verwaltungsstrukturen, so dass das in das nationale Recht umgesetzte Gemeinschaftsrecht wirksam durch darauf abgestimmte Verwaltungs- und Justizstrukturen durchgeführt werden kann.

Die häufig erwähnten „Kopenhagen Kriterien“ dienen als allgemeine Bezugsordnung für die Ausrichtung der Anforderungen an die EU-Vollmitgliedschaft. Darüber hinaus bilden sie eine knappe Selbstbeschreibung der Europäischen Union.

2. Die Heranführungsstrategie („pre-accession strategy“)

Die Heranführungsstrategie wurde im Dezember 1994 vom Europäischen Rat in Essen mit dem Ziel entworfen und angenommen, die assoziierten Staaten auf die Integration in den Binnenmarkt vorzubereiten. Nach der genaueren Ausarbeitung in dem Weißbuch von 1995¹ beruht die Strategie auf zwei Instrumenten, den Europa-Abkommen und der Strukturierten Beziehung zwischen den assoziierten Staaten und den Institutionen der Europäischen Union. In ihrer weiter entwickelten Fassung umfasst die Vor-Beitritts-Strategie eine Kombination aus der Festlegung von Prioritäten verbunden mit finanzieller Unterstützung, den Europa-Abkommen, der Teilnahme an Programmen und Agenturen der Gemeinschaft und der Vorbereitung der Verhandlungen durch die analytische Überprüfung des „*acquis*“.²

a) Die Europa-Abkommen

Die Europa-Abkommen sind die am weitesten gehenden Assoziationsabkommen, welche die Europäische Gemeinschaft jemals geschlossen hat.³ Es sind völkerrechtliche Abkommen, die eine Assoziierung begründen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten auf der einen Seite und den vertragschließenden MOE-Staaten auf der anderen Seite. Die dreiseitige Vertragsstruktur erklärt, warum die Abkommen aus völkerrechtlicher Sicht „gemischte Abkommen“ sind, d. h. Abkommen sowohl der Europäischen Union als auch ihrer Mitgliedstaaten.⁴ Alle Europa-Abkommen sind im Internet in drei Amtssprachen verfügbar.⁵

¹ „Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“, KOM(95)163.

² Siehe das „Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt“ (Strategiepapier 2000), vom 8. November 2000 http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm.

³ Gerd Tebbe, Die Politik der Europäischen Union zur Assoziierung und Integration der mittel- und osteuropäischen Länder, in: Otto G. Mayer/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 63-78 (67); Fritz Breuss, EU-Erweiterung: Europas große Chance, Wien 2000.

⁴ Peter Fischer / Heribert Franz Köck, Europarecht, 3. Auflage, Wien 1997, S. 678.

⁵ http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/europe_agr.htm.

b) Die Strukturierte Beziehung

Auf dem Treffen des Europäischen Rates am 9. und 10. Dezember 1994 in Essen umriss der Vorsitz in seinen Schlussfolgerungen die gegenüber der künftigen Mitgliedschaft der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas einzunehmende Strategie. Danach sollte die Beitrittsstrategie politisch implementiert werden durch die Schaffung „Strukturierter Beziehungen“ zwischen den assoziierten Staaten und den Institutionen der Europäischen Union, die „gegenseitiges Vertrauen fördern und einen Rahmen für die Behandlung von Themen gemeinsamen Interesses schaffen werden“.⁶ Die Strukturierte Beziehung bietet seitdem ein Mehrebenen-System für den Dialog zwischen dem Rat der EU und den mit Fragen der Beitrittsvorbereitung befassten Ministerien der Kandidaten-Staaten.⁷

3. Beitrittspartnerschaften

Die Beitrittspartnerschaften sind das „wichtigste Instrument der Heranführungsstrategie“.⁸ Gegründet wurden sie 1998 als Teil der intensivierten Heranführungsstrategie (Artikel 1) durch die Verordnung des Rates (EG) Nr. 622/98.⁹ Nach Artikel 1 der Verordnung umfasst jede Beitrittspartnerschaft in einem einheitlichen Rahmen

- die Prioritäten für die Vorbereitung auf den Beitritt, wie sie sich aus der Analyse der Lage in diesen Staaten angesichts der politischen und der wirtschaftlichen Kriterien und aus den mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union verbundenen Verpflichtungen ergeben;
- die finanziellen Mittel für die Unterstützung der einzelnen beitriftswilligen Staaten bei der Umsetzung der während des Zeitraums vor dem Beitritt ermittelten Prioritäten.¹⁰

Die Beitritts-Partnerschaften werden ergänzt durch Nationale Programme für die Übernahme des *acquis*, die von den MOE-Partnerstaaten aufgelegt werden. Sie legen Einzelheiten der Verpflichtung jedes Landes im Hinblick auf die Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien fest, berichten über den Fortschritt bei der Übernahme des *acquis communautaire* und verarbeiten Instrumente wie den Pakt gegen das organi-

⁶ Siehe Treffen des Europäischen Rates am 9. und 10. Dezember in Essen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes; <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>

⁷ Vgl. Tebbe, a.a.O., S. 68 ff.

⁸ Strategiepapier 2000, S. 11.

⁹ Verordnung des Rates (EG) Nr. 622/98 vom 16. März 1998 über die Hilfe für die beitriftswilligen Staaten im Rahmen der Heranführungsstrategie, insbesondere über die Gründung von Beitrittspartnerschaften, Amtsblatt Nr. L 85/1 vom 20.3.1998.

¹⁰ Einzelheiten zu Themen der Finanzierbarkeit und Mittelausstattung im „Phare Programm. Annual Report 1998“, Brussels 31.03.2000, COM(2000)183 final, S. 3.

sierte Verbrechen, Gemeinsame Wirtschaftliche Beurteilungen, Gemeinsame Beschäftigungspolitik und anderes.¹¹

4. Technische Unterstützung

Aus der wohlbegründeten Annahme heraus, dass Rechtsangleichung ohne Rechtsimplementation nicht effektiv gelingen kann, und dass hinreichende Implementation nicht ohne infrastrukturelle Absicherung erreicht werden kann, hat die Europäische Union bereits seit 1989 ihre Vorbereitung auf die Osterweiterung ergänzt um Angebote finanzieller und technischer Unterstützung. Die „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“ auf dem Treffen des Europäischen Rates in Essen 1994 betonten die Notwendigkeit, die Vorbereitung der MOE-Staaten auf den Binnenmarkt durch eine Vielzahl von Maßnahmen, „die dazu bestimmt sind, die Integration durch Entwicklung der Infrastruktur und der Zusammenarbeit auf Gebieten vor allem mit trans-europäischer Dimension (einschließlich Energie, Umwelt, Verkehr, Wissenschaft und Technik usw.), im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz und des Inneren zu fördern. Das PHARE-Programm, das entsprechend der beschlossenen Heranführungsstrategie mit angemessenen Mitteln innerhalb eines mehrjährigen Finanzrahmens ausgestattet wird, wird hierzu finanzielle Unterstützung bereitstellen.“¹²

Seit dem Jahr 2000 umfasst das Angebot der EU an technischer Unterstützung die folgenden drei Programmstrukturen.¹³

5. Institutionenaufbau

Der vorrangig zu behandelnde Institutionenaufbau wird in den „Leitlinien für die Umsetzung des PHARE-Programms in den beitrittswilligen Ländern für den Zeitraum 2000-2006 in Anwendung des Artikels 8 der Verordnung 3906/89“¹⁴ definiert als „Prozess der Unterstützung des beitrittswilligen Landes bei der Entwicklung der Strukturen, Strategien, Humanressourcen und Managementfähigkeiten, die zur Stärkung ihrer Kapazität im wirtschaftlichen, sozialen, ordnungspolitischen und administrativen Bereich erforderlich sind.“ Das PHARE-Programm trägt in allen Sekto-

¹¹ Einzelheiten in den „Leitlinien für die Umsetzung des PHARE-Programms in den beitrittswilligen Ländern für den Zeitraum 2000-2006 in Anwendung des Artikels 8 der Verordnung 3906/89“, S. 2. http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/implementation/guidelines/guidel_2000_de.rtf. Als Beispiel für die Arbeitsweisen und Ergebnisse einer Beitritts-Partnerschaft siehe Generaldirektion Erweiterung, Accession Partnership 1999 „Poland“; vgl. „The Phare Programme. Annual Report 1998“ COM(2000)183 final, S. 5.

¹² <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm> (Dokument 00300/94).

¹³ Zur Neufassung der Grundorientierungen siehe SEC(1999) 1596 final.

¹⁴ http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/implementation/guidelines/guidel_2000_de.rtf

ren zur Finanzierung des Institutionenaufbaus bei und leistet Hilfe zur Unterstützung der Beitrittskandidaten bei

- der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und der Vorbereitung auf die Mitwirkung an EU-Politiken, wie etwa dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt;
- der Erfüllung des ersten Kopenhagener Kriteriums: institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz der Minderheiten. In diesem Bereich können öffentliche Stellen oder nichtstaatliche Organisationen unterstützt werden.

Das wichtigste Instrument bilden die Patenschaften (das sogenannte „twinning“). Zugrunde liegt dem die Idee der Vermittlung praktischer Kenntnisse und Erfahrungen für Mitarbeiter im öffentlichen Dienst und in anderen beitriffsrelevanten Praxisfeldern in den Beitrittsstaaten durch Lernen „on-the-job“. Verwirklicht wird dieser Ansatz auf der Grundlage von patenschaftlichen Vereinbarungen zwischen Ministerien, anderen staatlichen Institutionen, berufsständischen Vertretungen (z.B. Richterschaft und Sozialpartner), anderen Organisationen, europäischen und regionalen Vereinigungen, vor allem durch die befristete Abordnung, Abstellung von Beamten aus den Mitgliedstaaten, bei Bedarf durch ergänzende Kurzzeiteinsätze und Ausbildungsmaßnahmen.¹⁵

6. „Screening“

Regelmäßiges analytisches Prüfen des erreichten Standes in der Übernahme des *acquis*, das sogenannte screening, soll helfen, Themen und Probleme zu bestimmen, die zum Gegenstand der Beitritts-Verhandlungen gemacht werden sollen. Ausgeführt wird das screening als permanent beobachtete und kommunizierte Entwicklung der in 31 Kapitel aufgeteilten Entwicklung der Heranführung (siehe die screening-Planung unter http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/screen_en.htm) durch die Europäische Kommission.

7. Berichterstattung

In den „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“ ersuchte der Europäische Rat auf seinem Treffen im Dezember 1997 in Luxemburg die Europäische Kommission, über den Fortschritt in der Beitrittsvorbereitung jedes Kandidaten-Staates regelmäßig Bericht zu erstatten.¹⁶ Diese hochpolitische Aufforderung hat eine starke und umfassende

¹⁵ Leitlinien S. 5; vgl. Phare 2000 Review 27.10.2000 C(2000)3103/2, S. 5; The Phare Programme. Annual Report 1998 COM(2000)183 final, S. 8 ff.

¹⁶ <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>: „29. Die Kommission wird dem Rat regelmäßig - erstmals Ende 1998 - für jeden mittel- und osteuropäischen Bewerberstaat einen Bericht, der gegebenenfalls Empfehlungen für die Eröffnung bilateraler Regierungskonferenzen enthalten wird, vorlegen, in dem sie untersucht, welche Fortschritte der

Berichtstätigkeit in Gang gesetzt, die in „composite papers“ zusammengefasst wird.¹⁷ Zu den lobenswerten technischen und informationspolitischen Fortschritten auf Gemeinschaftsebene gehört, dass alle diese Berichtspapiere im Internet verfügbar sind. Ebenfalls positiv zu vermerken ist, dass durch die umfassende Bereitstellung von Information für die Europäische Öffentlichkeit die Vorbereitung der EU-Osterweiterung als ein sich teilweise selbst evaluierender und selbst-reflexiver Prozess des Erwartens, Tuns und Lernens und des erneuten Erwartens, Tuns und Lernens abläuft.

Über die Prognosequalität der permanenten Evaluation entscheidet die methodische und inhaltliche Zuverlässigkeit der Berichte. Sie bleibt stets kritisch zu prüfen: Sind die Strategischen Papiere in erster Linie analytische Erkenntnisangebote, die auf unabhängiger Datenauswertung beruhen? Oder bezwecken die Papiere eher politisch ermutigendes *feed-back* für den unterstützungsbedürftigen politischen Prozess der Beitrittsvorbereitung in den MOE-Staaten?

8. Übergangsmaßnahmen und die „Wegskizze“ für die Verhandlungen

Nach drei Jahren konkreter Beitrittsverhandlungen ist die Europäische Kommission zu der Auffassung gelangt, dass die Zeit gekommen sei, eine Strategie auszuarbeiten, um die Verhandlungen in eine stärker substantielle Phase überzuleiten. Die Kommission hat daher eine Strategie für die Endphase des Verhandlungsprozesses entworfen, die den MOE-Staaten die Möglichkeit eröffnet, sogenannte Übergangsmaßnahmen zu verlangen. Übergangsmaßnahmen heißt: befristeter Aufschub für die Anwendung bestimmter Teile des *acquis*. Solche Übergangsmaßnahmen sollen

betreffende Staat auf dem Weg zum Beitritt unter dem Gesichtspunkt der Kopenhagener Kriterien gemacht hat, und insbesondere wie rasch er den Besitzstand der Union übernimmt. Vor der Erstellung dieser Berichte wird zusammen mit jedem der Bewerberstaaten im Rahmen der in den Europa-Abkommen vorgesehenen Gremien der Stand der Umsetzung der Beitrittspartnerschaften und der Übernahme des Besitzstands geprüft. Die Berichte der Kommission dienen als Grundlage für die notwendigen, im Rahmen des Rates zu fassenden Beschlüsse über die Gestaltung der Beitrittsverhandlungen bzw. über ihre Ausdehnung auf weitere Bewerberstaaten. In diesem Zusammenhang wird die Kommission bei der Bewertung die Fähigkeit der Bewerberländer, die wirtschaftlichen Kriterien zu erfüllen und die sich aus dem Beitritt ergebenden Verpflichtungen zu übernehmen, weiterhin nach der in der Agenda 2000 angewandten Methode verfahren. 30. Bei der Bewertung der Fortschritte der Bewerberstaaten, die in den regelmäßigen Berichten der Kommission an den Rat vorgenommen wird, sollte an einem dynamischen Konzept festgehalten werden.“

¹⁷ Vgl. das Composite Paper „Reports on Progress towards Accession by each of the Candidate Countries“ of November 1998: http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_98/en/composite_en.doc und das bereits zitierte Strategiepapier 2000: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm.

hinsichtlich Dauer und Tragweite genau abgegrenzt und mit einem Plan mit eindeutig festgelegten Stufen für die Anwendung des Besitzstandes verbunden sein.¹⁸

Nach Prüfung eines Aufschubverlangens eines assoziierten Staates wird die Kommission, entsprechend dem von ihr selbst ausgearbeiteten Schema für die Entscheidungsfindung, zwischen annehmbaren, verhandlungsfähigen und unannehmbaren Forderungen unterscheiden.¹⁹ Vom rechtssoziologischen Forschungsgesichtspunkt aus ist dieses Wechselspiel zwischen Verlangen eines Aufschubs in der Rechtsanwendung und ausnahmsweiser Gewährung eines solchen Aufschubs außerordentlich interessant. Denn mit dem Verlangen einer Übergangsmaßnahme wird eine von starken Interessen bestimmte Verhandlungsarena zwischen EU-Kommission und MOE-Staaten eröffnet. Und zugleich wird eine Forschungsagenda eröffnet: Wer verlangt aus welchen Gründen welche Übergangsmaßnahmen? Aus welchen Gründen und auf der Grundlage welcher Einschätzungen klassifiziert die Kommission bestimmte Anfragen als annehmbar, andere als verhandelbar oder als nicht annehmbar? In welcher Hinsicht haben Entscheidungen der Kommission zu Übergangsmaßnahmen, ungeachtet des Grundsatzes der Differenzierung, Einfluss auf die Verhandlungen mit anderen MOE-Staaten? Welche Rückwirkung entfalten Übergangsmaßnahmen auf Rechtsentwicklung und Rechtsbeachtung in den Mitgliedstaaten der heutigen Europäischen Union?

Zur Vervollständigung ihres Vorbereitungs-Fahrplans schlägt die Kommission in ihrem Strategie-Papier vom November 2000 eine „Wegskizze“ (*road map*) in Form der sukzessiven Ansteuerung der einzelnen Verhandlungskapitel vor, „um die Verhandlungen auf der Grundlage der bestehenden Prinzipien und unter Anwendung des vorstehend beschriebenen Verfahrens in bezug auf Übergangsmaßnahmen voranzubringen“.²⁰

9. Zusammenfassung

Die Heranführungsstrategie ist ein umsichtig orchestrierter und gut überwachter Prozess der Vorbereitung der Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union. Als Moderationsagentur versucht die Europäische Kommission (Generaldirektion Erweiterung) unter Einsatz eines umfangreichen Instrumentariums von Anreizen und Sanktionen, von Angleichungsdruck und Verhandlungsangeboten, von Recht und Geld, die rechtliche und wirtschaftliche Ordnung der Staaten Mittel- und Osteuropas in Einklang mit den Aufnahmebedingungen und damit mit den politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Errungenschaften der Europäischen Union zu bringen. Die Frage bleibt allerdings, ob der hierfür erforderliche Umbau von Rechtskulturen, nämlich der auf Recht bezogenen Einstellungen, Traditionen, Werte und Praktiken in den Gesellschaften, Verwaltung-

¹⁸ Strategiepapier 2000, S. 31.

¹⁹ Ebenda, S. 31 f.

²⁰ Ebenda, S. 32.

gen und Justizsystemen in Mittel- und Osteuropa so rasch und so gründlich gelingen kann, dass die transformierten Rechtsordnungen in das Rechts- und Institutionengefüge der Europäischen Union passen, ohne die Kohärenz der Gesamtunion zu gefährden.

III. Wesensmerkmale des Rechtstransfers zwischen EU und MOE

Um analytisch brauchbare Anhaltspunkte für die Untersuchung der Besonderheiten des gegenwärtigen großflächigen Rechtstransfers von West nach Ost zu gewinnen, wollen wir in einem knappen Überblick Typen von Rechtstransport in den Blick nehmen, die von Rechtsgeschichte, Rechtsanthropologie und Rechtssoziologie auf der einen Seite, von politikwissenschaftlichen Ansätzen der „Internationalen Sozialisation“ auf der anderen Seite untersucht worden sind.

1. Typen des Rechtstransfers – rechtssoziologische Forschungserkenntnisse

a) Rechtsanpassung an den Binnenmarkt und Akzeptanz des „*acquis communautaire*“

Das Weißbuch der Europäischen Kommission von 1995 zur „Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf den Beitritt zum Binnenmarkt der Union“, das sich, seinem Titel entsprechend, auf die besonderen Anforderungen des Binnenmarktes beschränkt, trifft eine interessante terminologische Unterscheidung zwischen „Rechtsanpassung an den Binnenmarkt“ und Akzeptanz des *acquis communautaire*. Der Begriff der Rechtsanpassung ist eindeutig. Er lässt nicht den Eindruck entstehen, als ob es viele Freiheitsgrade für andere Entscheidungen gäbe. Im Unterschied hierzu legt der Begriff der Akzeptanz ein Verständnis nahe, das mehr Selbstbestimmung hinsichtlich Bedingungen, Reichweite und Zeitdauer für die Verwirklichung der Rechtsangleichung ermöglicht. Das eher auf Bemühung als auf Vollzug gerichtete Verständnis bestimmt auch den diplomatischen Wortgebrauch der Europa-Abkommen – beispielsweise: „Die Slowakische Republik wird sich bemühen sicherzustellen, dass ihr Recht schrittweise in Einklang mit demjenigen der Gemeinschaft gebracht wird.“ (Artikel 67).

Der im Weißbuch und in zahlreichen zusammenfassenden Papieren gebrauchte Begriff der Rechtsanpassung („*alignment*“) könnte sich als eine für die Rechtsangleichung insgesamt zuverlässigere Wirklichkeitsbeschreibung erweisen als die diplomatischen und völkerrechtlichen Bemühensformeln. Wenn wir den Begriff als einen Schlüsselbegriff für die Beschreibung der Erwartungen der Europäischen Union gegenüber Gesetzgebern und Ministerien in den MOE-Staaten nehmen, erhebt sich die Frage, ob das ganze Großprojekt der Rechtsangleichung nicht mehr Ähnlichkeit mit Erscheinungsformen der Aufzwingung von Recht („*imposition of law*“) als mit vertraglich vereinbarter und damit freiwilliger Modernisierung von Recht hat.

b) Aufgezwungenes Recht („Imposed law“)?

Rechtssoziologie, Rechtsanthropologie und Rechtsvergleichung eröffnen den Zugang zu einem reichhaltigen Forschungs- und Theorienfeld zu den Wirkungen der Aufzwingung von Recht auf einheimische Rechtskulturen.

Ist der *acquis communautaire* in diesem Sinne für Mittel- und Osteuropa aufgezwungenes Recht? Oder knüpft er an vorhandene, wenn auch über längere Zeit hinweg ruhende Traditionen mitteleuropäischer Rechtsstaaten in den 20 Jahren der Zwischenkriegszeit an? Nach üblichem Verständnis bedeutet Aufzwingung von Recht verminderte oder beseitigte Selbstbestimmung und Unterwerfung unter fremde Regeln. Zwingt die politische Zielsetzung der Rechtsangleichung die Staaten Mittel- und Osteuropas, sich fünf Jahrzehnten erheblich anders verlaufender Rechtsentwicklung innerhalb der Europäischen Integration zu unterwerfen? Mit dem Ziel, die Merkmale der Transferwirkungen der Europa-Abkommen auf das nationale Recht der MOE-Staaten zu kennzeichnen, wollen wir im folgenden versuchsweise Beschreibung- und Erklärungsansätze skizzieren.

aa) Kolonialrecht

Das wissenschaftliche Interesse an den Wirkungen von Kolonialrecht auf einheimische Rechts- und Sozialordnungen ist ungebrochen.²¹ Zu den interessanten Fragestellungen für eine rechtssoziologische Betrachtung von Kolonialrechtsverhältnissen gehört, was *Paul Bohannan* 1965 unter dem Befund des „systematischen Missverständnisses zwischen zwei Rechtskulturen innerhalb einer Rechtsordnung“ zusam-

²¹ Eine willkürliche Auswahl neuerer Veröffentlichungen hierzu: Ronen Shamir, *The colonies of law : colonialism, zionism, and law in early mandate Palestine*, Cambridge [u.a.] 2000; Antony Anghie, *Finding the peripheries : sovereignty and colonialism in nineteenth-century international law*, in: *Harvard international law journal*, Bd. 40 (1999), 1, S. 1-80; Sudhir Chandra, *Enslaved daughters : colonialism, law and women's rights*, Delhi [u.a.] 1998; John R. Wunder (ed.), *Native American law and colonialism, before 1776 to 1903*, New York [u.a.] 1996; U. Oji Umzurike, *International law and colonialism in Africa*, Enugu 1979; Joshua Castellino, *International law and self-determination : the interplay of the politics of territorial possession with formulations of post-colonial „national“ identity*, The Hague [u.a.] 2000; Tay-sheng Wang, *Legal reform in Taiwan under Japanese colonial rule, 1895 - 1945: The reception of western law*, Seattle [u.a.] 2000; Tiyanjana Maluwa, *International law in post-colonial Africa*, The Hague [u.a.] 1999; Brun-Otto Bryde, *North and south in comparative constitutional law: from colonial imposition towards a transnational constitutionalist dialogue*, in: *Development and developing international and European law: essays in honour of Konrad Ginther on the occasion of his 65th birthday*, Frankfurt am Main [u.a.] 1999, S. 697-705; Indrani Chatterjee, *Gender, slavery, and law in colonial India*, New Delhi [u.a.] 1999; Robert H. Jackson, *Race, caste, and status: Indians in colonial Spanish America*, 1. ed., Albuquerque (University of New Mexico Press) 1999; Peter Charles Hoffer, *Law and people in colonial America*, Rev. ed., Baltimore / London 1998.

menfasste.²² Darüber hinaus hat sich empirische und theoretische Rechtsforschung mit Interesse und beachtlichem Erkenntnisgewinn der amalgamierenden Wirkung der Überlagerung einheimischer Rechts- und Sozialordnung durch das Recht der herrschenden Kolonialmacht gewidmet.

Hat die EU-Osterweiterung irgend etwas mit Kolonialismus zu tun? Die Antwort ist klar verneinend, wenn man die politischen und kulturellen Ausgangsbedingungen der Europa-Abkommen bedenkt. Es gibt offensichtlich keine Spur von Kolonialismus oder Neo-Kolonialismus in der Erstreckung von Gemeinschaftsrecht von West nach Ost. Jede Behauptung des Gegenteils käme politischer Satire gleich. Man muss nur berücksichtigen, dass die Initiative für den Beitrittsprozess von den daran in starkem Maße interessierten Staaten Mittel- und Osteuropas ergriffen wurde. Spätestens seit 1989/90 haben sie ihr vitales Interesse an Assoziation und künftiger Mitgliedschaft erklärt und verfolgt.

Weniger klar ist die Antwort auf die Frage nach kolonialen *Effekten*, wenn man die Möglichkeit nicht beabsichtigter Synthesen von Rechtskonzepten einbezieht. Solche Wirkungen erscheinen möglich und sollten jedenfalls auf die Agenda künftiger Forschung zur Rechtsanwendung in den Beitrittsstaaten Mittel- und Osteuropas gesetzt werden.

bb) Besatzungsmächte und Recht

Die vermutlich größte Form des Aufzwingens von Recht ist diejenige, die von Siegermächten bei und durch die Besetzung von Territorien ausgeübt wird. Diese Situation ist nicht immer klar zu trennen von beginnendem Kolonialismus. In der Zeit der Wiederherstellung staatlicher Ordnung und des Wiederaufbaus nach Kriegen spiegeln die von der jeweiligen Besatzungsmacht eingeführten Gesetze bzw. Gesetzeshandhabungen deren kulturelle und wirtschaftliche Präferenzen. Auch hieraus kann eine interessante Amalgamierung von einheimischer Rechts- und Verwaltungsordnung mit dem fremden Rechtskonzept der Besatzungsmacht folgen. In der an Besatzungsregimen reichen Geschichte des 20. Jahrhunderts hatten Rechtssoziologie, Rechtsanthropologie und Rechtsgeschichte in Europa und anderswo in der Welt viele Gelegenheiten zur Erforschung der kurz- und längerfristigen Wirkungen des Aufeinandertreffens von Rechtsordnungen unter den unfreiwilligen Rahmenbedingungen von machtvoller Besatzung.²³

²² Paul Bohannon, The differing realms of the law, in: Laura Nader (ed.), The ethnography of law, American anthropologist. Special publication 1965, S. 33-42 (39). Interessante neue Belege für die These vom systematischen Missverständnis liefert die vor kurzem veröffentlichte rechtsvergleichende Studie von Helmut Janssen, Die Übertragung von Rechtsvorstellungen auf fremde Kulturen am Beispiel des englischen Kolonialrechts, Tübingen 2000.

²³ Vgl. Thomas Stahl, Polizei- und Feuerwehrgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen unter britischer Besatzung 1946 – 1953, Frankfurt am Main 2000; Bernhard Diestelkamp

Auch für diesen Betrachtungswinkel gilt: Die Rahmenbedingungen des gegenwärtigen Rechtstransfers von West nach Ost im Rahmen der Beitrittsvorbereitung haben mit Aufzwingung von Recht durch eine Besatzungsmacht nichts zu tun. Doch abgesehen von dem grundverschiedenen politischen Kontext könnte sich für die Analyse der Wirkungen der Neuordnung von Recht in den MOE-Staaten unter den Anforderungen der Angleichung an Gemeinschaftsrecht die Auswertung der Forschungsergebnisse zu „Besatzungsrecht“, bei Beachtung der unterschiedlichen Wirkungsbedingungen, als methodisch und theoretisch hilfreich erweisen.

c) Gibt es ein neues „Law and Development Movement“?

Carol Rose hat in einer Feldstudie zu Nordvietnam das nach 1990 in den neu nach „Westen“ hin ausgerichteten Staaten erwachte Interesse an ausländischer Rechts- und Institutionenberatung beschrieben und dabei einen ausdrücklichen Bezug zu der über vier Jahrzehnte alten Debatte über „law and development“ hergestellt.²⁴ Um den hierdurch evozierten Zusammenhang zu verstehen, muss man sich Entstehungsbedingungen und Verlauf einer der einflussreichsten rechtssoziologischen Debatten vergegenwärtigen. In einer komplizierten Weltlage in den späten 1950er und frühen 1960er Jahren, die durch De-Kolonisierung, heißen „kalten“ Krieg, heftigen internationalen Regimewettbewerb und wachsenden Einfluss regionaler kommunistischer Bewegungen in Entwicklungsländern bestimmt war, hatten sich Teile der US-amerikanischen Rechtslehre sozusagen exportorientiert neu positioniert und begonnen, an der Übertragung des amerikanischen Rechtsmodells auf Entwicklungsländer, insbesondere in Lateinamerika und Afrika, mitzuwirken. Befördert durch erhebliche finanzielle Unterstützung und die Tatsache, dass diese Art von Rechts-export dieselbe Wellenlänge hatte wie die politischen Konzepte des US-Außenmi-

(Hrsg.), *Zwischen Kontinuität und Fremdbestimmung: zum Einfluß der Besatzungsmächte auf die deutsche und japanische Rechtsordnung 1945 bis 1950* ; Deutsch-japanisches Symposium in Tokio vom 6. bis 9. April 1994, Tübingen 1996; Karma Nabulsi, *Traditions of war: occupation, resistance, and the law*, Oxford 1999; Raja Shehadeh, *From occupation to interim accords: Israel and the Palestinian territories*, London [u.a.] 1997; Richard H. Weisberg, *Vichy law and the Holocaust in France*, Amsterdam 1996; Nisuke Ando, *Surrender, occupation, and private property in international law: an evaluation of US practice in Japan*, Oxford [u.a.] 1996 (= 1991); Walter Kälin [Hrsg.], *Human rights in times of occupation: the case of Kuwait*, Bern 1994; Raja Shehadeh, *The law of the land: settlement and land issues under Israeli military occupation*, (Palestine Academic Society for the Study of International Affairs) Jerusalem, 1993; Matthias Etzel, *Die Aufhebung von nationalsozialistischen Gesetzen durch den Alliierten Kontrollrat (1945-1948)*, Tübingen: 1992.

²⁴ Carol V. Rose, *The „New“ Law and Development Movement in the Post-Cold War Era: A Vietnam Case Study*, *Law & Society Review* 32 (1998), pp. 93-140.

nisteriums gegenüber post-kolonialen und sich entwickelnden Ländern,²⁵ flossen die zunächst vereinzelt akademischen Bemühungen rasch in der später so genannten Bewegung „law and development“ zusammen. Die Vordenker dieser Bewegung fanden sich in der Überzeugung geeint, dass die Übertragung amerikanischer Rechtsdoktrinen, Rechtspraxis und Rechtsinstitutionen den Entwicklungsländern am ehesten zu wirtschaftlichem und politischem Fortschritt verhelfen könne.²⁶

Nach rund 15 Jahren von „transnationalem Aktivismus“ löste sich die Bewegung „law and development“ selbst auf, und zwar, ein in der akademischen Welt höchst ungewöhnlicher Vorgang, infolge leidenschaftlicher Selbstkritik ihrer Meinungs- und Theorieführer. Einer der schärfsten Kritiker dieser Bewegung, *John Henry Merryman*, bewertete das amerikanische „law and development movement“ als „provinziellen Ausdruck des amerikanischen Rechtsstils“²⁷, der gekennzeichnet sei durch fehlende Vertrautheit mit Kultur und Gesellschaft der angezielten Länder (einschließlich ihres Rechtssystems), theoretischer Unbedarftheit, einem künstlich privilegierten Zugang zur eigenen politischen Macht und relativer Unempfindlichkeit in bezug auf die Folgen des Rechtsexports für die Gesellschaften der Dritten Welt.²⁸

Es gibt unübersehbare Anzeichen für eine Neubelebung der Ansätze internationaler Rechtshilfe auch in den MOE-Staaten. Sogleich nach dem Fall von Berliner Mauer und Eisernem Vorhang 1989 begannen amerikanische und westeuropäische Rechtsprofessoren und Rechtsanwälte in die Rechtsstaats-bedürftigen Regionen Mittel- und Osteuropas auszuschwärmen, mit Kollektionen von marktwirtschaftlich geprüfem, manchmal auch nur von ideologisch geprüfem Westrecht im Gepäck. Auch das Grundproblem des „law and development movement“ ist wieder erkennbar: das um rasche Übertragung von Rechtskonzepten bemühte, vorwiegend instrumentelle und technokratische Verständnis von rechtlicher Entwicklung, das das

²⁵ Vgl. Brian E. Butler, Title IX of the Foreign Assistance Act. Foreign Aid and Political Development, *Law & Society Review* III/1, 1968, 115-151.

²⁶ Rose a.a.O. S. 121, Zitat von Justice William O. Douglas.

²⁷ „A parochial expression of the American legal style“.

²⁸ John Henry Merryman, *Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline & Revival of the Law and Development Movement*, *The American Journal of comparative Law*, Vol. 25, 1977, 457-491 (479 et seq.); cf. Elliot M. Burg, *Law and Development: A Review of the Literature & a Critique of „Scholars in Self-Estrangement“*, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 25, 1977, 492-530; Francis G. Snyder, *Law and development in the light of dependency theory*, *Law and Society* 14, 1980, 723-804; James A. Gardner, *Legal Imperialism: American Lawyers and Foreign Aid in Latin America*, Madison 1980; Brun-Otto Bryde, *Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß*, in: Bryde/Kübler (Hrsg.), *Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß*, Frankfurt am Main 1986, 9-36; David M. Trubek / Marc Galanter, *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*, *Wisconsin Law Review* 1974, 1062-1102.

Beharrungsvermögen einheimischer Rechts- und Sozialordnungen übersieht oder gering schätzt.²⁹

2. Der theoretische Ansatz der „Internationalen Sozialisation“ im Hinblick auf das „Neue Europa“

Eine interessante Bereicherung der Erklärungsansätze zur Neuorientierung der Staaten Mittel- und Osteuropas bietet die Theorie der Internationalen Sozialisation. Ausgangspunkt ist auch für sie die Annahme einer strukturellen Asymmetrie zwischen der internationalen Staatengemeinschaft und bestimmten, noch außenstehenden Staaten. Warum und auf welche Weise internalisiert ein „Außen-Staat“ die grundlegenden Werte, Überzeugungen und Praktiken seiner internationalen „Umwelt“? Das wichtigste Motiv für die Auslösung des Prozesses der Internalisierung ist das rationale Eigeninteresse des Staates, die in der internationalen Umwelt vorherrschenden Anforderungen an Legitimität staatlichen Handelns und staatlicher Organisation zu erfüllen.³⁰ Durch die Anpassung an Legitimitätsanforderungen der internationalen Umwelt lernen Staaten Bestrafung zu vermeiden (Bestrafung im Sinne von wirtschaftlichen Sanktionen, Rufbeeinträchtigung, Ausschluss von Förderprogrammen u.ä.) und Vergünstigungen zu sichern (Vergünstigungen im Sinne von internationaler Anerkennung, finanzieller Beihilfe, Aufnahme in internationale Gremien u.ä.).

Das internationale System Europa, das aus der Europäischen Union, der Nato und dem Europarat besteht, ist im oben umrissenen Sinne internationale Umwelt für die Staaten Mittel- und Osteuropas. Das System Europa beruht auf liberalen politischen Werten und Normen (Rechtsstaat, Demokratie, Menschenrechte, Privateigentum, Marktwirtschaft). Für Schimmelfennig, einen Vertreter dieses theoretischen Ansatzes, ist die Internationale Sozialisation im Neuen Europa ein Folgeprozess des öst-westlichen Systemkonflikts.³¹ Der Sieg des Westens in diesem System- und Wertewettbewerb hatte nach seiner Auffassung eine starke geistige und materielle Asymmetrie zu Gunsten des Westens zur Folge. Die strukturelle Asymmetrie war Voraussetzung für den sich verstärkenden „Prozess des Lehrens und Lernens, der das grundlegende Merkmal der Internationalen Sozialisation im Neuen Europa“ ist.

²⁹ Armin Höland, Evolution du droit en Europe centrale et orientale: assiste-t-on à une renaissance du „Law and Development“?, *Droit et Société* 25 (1993), pp. 467-488.

³⁰ Wir übernehmen hier, stark zusammengefasst, Definitionen und Erwägungen von Frank Schimmelfennig, International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment, *European Journal of International Relations*, vol. 6 (1), 2000, S. 109-139; vgl. Thomas Risse, International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area, *Politics and Society* vol. 29/4 (1999), S. 529-559.

³¹ Schimmelfennig, a.a.O., S. 123.

Auch wenn wir hier auf Einzelheiten der Sozialisationstheorie nicht eingehen können, meinen wir, interessante Angebote zur Ergänzung und Vertiefung rechtssoziologischer Analyse auf der einen Seite, gewisse Schwächen dieses theoretischen Ansatzes auf der anderen Seite ausmachen zu können.

Rechtssoziologische Forschung könnte zumindest unter drei Gesichtspunkten von der wissenschaftlichen Ankoppelung an die Sozialisationstheorie Nutzen ziehen. Bereicherung verspricht zum ersten der stärker kontextuierende Ansatz, der Wechselwirkungen mit dem „militärischen“ Beitritt zur NATO und dem „menschenechtlichen“ Beitritt zum Europarat aufnehmen und verarbeiten kann.³² Ein zweites Vorteil liegt in dem Verständnis des Beitritts als eines sich verstärkenden Lernprozesses. Ein drittes, möglicherweise gerade für rechtssoziologische Analyse gehaltvolles Thema ist die Manipulierung von Gemeinschaftsnormen durch die Sozialisationsagenturen ebenso wie durch die auf Kostensenkung erpichten MOE-Staaten.

Eine gewisse Schwäche liegt in unseren Augen in der Unterschätzung der Autonomie von rechtlichen Verfahren und Entscheidungen und insbesondere der Autonomie der Justiz, des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ebenso wie der Verfassungs- und Obergerichte in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Der institutionalisierte juristische Eigensinn dürfte theoretisch vorhandene Möglichkeiten der Normmanipulation erheblich einschränken und möglicherweise insgesamt den Sozialisationsprozess verlangsamen.

Im Ergebnis jedenfalls kann die wechselseitige Erschließung der Theorieangebote rechtssoziologischer Untersuchungen von Rechtstransfer und politikwissenschaftlicher Analyse von Internationaler Sozialisation den Stand der Forschung und die Anpassung von Forschungsdesigns an Wirklichkeit erheblich verbessern.

3. Besonderheiten des gegenwärtigen Rechtstransfers EU-MOE

Aus der Bezugnahme auf die Erforschung von Typen aufgezwungenen Rechts (Kolonialismus, Besatzung, „law and development“), die von ihrem Sachgehalt her alle nicht passen, aber möglicherweise weiterführende Erkenntnisse liefern können, lassen sich möglicherweise Besonderheiten der gegenwärtigen Heranführungsstrategie herausarbeiten.

a) Besonderheiten im Vergleich zu Typen von aufgezwungenem Recht

Für eine auch historisch vergleichende Perspektive treten fünf besondere Umstände hervor, die den zwischen Europäischer Union und den Beitrittskandidaten Mittel- und Osteuropas betriebenen Rechtstransfer kennzeichnen.

³² Näher zur Sozialisation, die auf moralischer Bewusstwerdung, auf moralischen Diskursen, Dialog und Überzeugung beruht, Risse, a.a.O., S. 530.

Von grundlegender Bedeutung ist gleich der erste Gesichtspunkt: Die Initiative zur Vorbereitung des Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft ist von den künftigen Mitgliedstaaten ausgegangen. Fast die gesamte politische Region Mitteleuropa und Teile Osteuropas haben sich unverzüglich nach dem Aufziehen des Eisernen Vorhangs bei der Europäischen Kommission in Brüssel mit dem Wunsch nach Mitgliedschaft in der EU gemeldet. Hierin liegt selbstredend ein großer Unterschied zu allen bisherigen Erscheinungsformen aufgezwungenen Rechts. Die Übernahme der für Mittel- und Osteuropa teilweise fremden Gesetzgebung und Rechtskonzepte, kurz des Gewinnermodells von Marktwirtschaft und Rechtsstaat, ist daher ein völlig freiwilliger, mehr noch: politisch stark nachgesuchter Paradigmenwechsel in den neu formierten MOE-Staaten. Das eifrige Anstreben rascher und umfassender Rechtsangleichung liegt im rationalen Selbstinteresse der Beitrittskandidaten Mittel- und Osteuropas. Zugleich liegt hierin eine Ursache für den, im Vergleich zu vielen anderen völkerrechtlichen Entwicklungsprozessen außerordentlich dynamisch verlaufenden Vorgang der Rechts- und Politikangleichung. Zögern und Skrupel lassen sich eher in den politischen Entscheidungsprozessen der bestehenden EU-Mitgliedstaaten als in den um Aufnahme ersuchenden MOE-Staaten registrieren.

Wenn wir gleichwohl aus rechtssoziologischer Sicht Hinweise auf ein Auferlegen von fremdem (EU-)Recht auf einheimische Rechtsstrukturen in Mittel- und Osteuropa zu erkennen glauben, dann spricht vieles dafür, dass es sich um die historisch neuartige Wirkung der *politisch gewünschten Auferlegung von Recht* handelt.

Ein zweites Merkmal: Die Übertragung von Gemeinschaftsrecht im Zuge der Rechtsangleichung ist vertraglich gefasst und wird vertragsförmig vollzogen. Es gibt keine Hinweise auf einseitiges, machtvoll durchgesetztes Recht. Die umfassenden Europa-Abkommen mit mittlerweile zehn Staaten aus Mittel- und Osteuropa (sowie Malta, Zypern und Türkei) enthalten fein abgestimmte Zielsetzungen, Regeln, Verfahren, Fristen und Überwachungsabreden. Der Transfer von Recht erscheint in diesem Licht als ein großes und ausgewogenes Projekt zwischen dem Anschein nach gleichstarken Partnern und Interessen.

Die dritte Beobachtung: Rechtsangleichung in Mittel- und Osteuropa ist mehr als Angleichung von Recht. Sie ist umfassender Modelltransfer. Im Unterschied zu den Erfahrungen in Europäischen Kolonien oder in besetzten Staaten wie Deutschland oder Japan nach dem Zweiten Weltkrieg werden in den MOE-Staaten nicht einzelne Regelungen oder Gesetze eingeführt. Es geht, woran das Weißbuch von 1995 keinen Zweifel lässt, nicht um punktuelle Anpassungen, sondern um die Übernahme des gesamten *acquis communautaire*. Dessen gleichsam flächendeckender Import ist Voraussetzung für die politische Erweiterung der Europäischen Union.

Das Angebot der Europäischen Gemeinschaft ist das unter westlichen Bedingungen erprobte Programm einer liberalisierten, vorzugsweise autonom funktionierenden Marktwirtschaft mit dünn gewordenen staatlichen Strukturen und dezentral handelnden wirtschaftlichen und sozialen Akteuren. Zur Funktionsweise dieses nach Osten transportierten Modells von Regelungen und Institutionen gehören vielfältige

Verfahrens- und Arenenangebote für das öffentliche Benennen und Behandeln von korporatistischen Interessen, für Verhandlungen, Kompromissfindung und Rechtsetzung durch selbstbewusste gesellschaftliche Gruppen bei nur hilfsweiser Intervention des Staates.

Die Besonderheiten lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Der Prozess der Rechtsangleichung im Rahmen der Europa-Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Staaten Mittel- und Osteuropas

- ist auf Initiative der beitriftswilligen Staaten in Gang gesetzt worden;
- beruht auf Verträgen und ist in jeder Hinsicht vertragsförmig gefasst;
- besteht aus einem umfassenden Modelltransfer und nicht nur aus der Übertragung einzelner Regelungen oder Gesetze;
- wird ergänzt durch stabilisierende Rahmenbedingungen (PHARE u. a.);
- wird ständig beobachtet, evaluiert und gegebenenfalls revidiert, und
- vollzieht sich deshalb in erheblichem Umfang in der Form selbstreflexiver Verfahren unter voller Beobachtung durch die europäische politische und allgemeine Öffentlichkeit.

b) Fragen

Es gibt auf der anderen Seite eine Reihe von kritischen Punkten und Schwächen in der Architektur der Europa-Abkommen und insbesondere in der Art und Weise ihrer Umsetzung. Als wesentliche lassen sich zusammenfassen:

- Das Konzept der Rechtsangleichung folgt im wesentlichen einer von oben nach unten gerichteten Dynamik. Zwar können die begleitenden Maßnahmen finanzieller und technischer Unterstützung und des Institutionenaufbaus die Staatsbezogenheit des Ansatzes abmildern. Sie vermögen jedoch nicht in ausreichendem Umfang und mit der erforderlichen Intensität die Zivilgesellschaft als dritten Akteur in das für wirksame Rechtsangleichung erforderliche Interaktionsverhältnis einzubeziehen.
- Das politisch vorherrschende Verständnis von Implementation von Recht ist unzulänglich. Es überwiegt, ungeachtet der gleichsam wissenschaftlichen Hinweise im Weißbuch von 1995 auf die erforderliche Einbeziehung von Institutionen und Organisationen, ein auf die legislatorische Umsetzung des *acquis* in die Gesetzgebung der MOE-Staaten und auf staatliche Folgeverantwortung ausgerichtetes Verständnis.³³ Wirksame Rechtsumsetzung erfordert jedoch viel mehr als

³³ Das Weißbuch von 1995 nimmt demgegenüber eine rechtssoziologisch überzeugende Haltung ein, wenn es die tatsächlichen Bedingungen der Rechtsanwendung betont: „The main challenge for the associated countries in taking over internal market legislation lies not in the approximation of their legal texts, but in adapting their administrative machinery and their societies to the conditions necessary to make the legislation work. This is a complex process requiring the creation or adaptation of the necessary institutions and structures, involving

die Ausrichtung der Gesetzgebung an den vertraglich festgelegten Erfordernissen und auch mehr als das die Rechtsangleichung unterstützende Tätigwerden von Verwaltungen und Justiz. Es ist die gesamte Rechtsdurchsetzungs- bzw. Rechtsanwendungskette hinunter zu den sozialen Nutzer- und Gestaltergruppen des Rechts, die auf die *Anwendung des neuen Rechts* und, allgemeiner, auf die *neue Anwendung von Recht* vorbereitet werden muss.³⁴

- Auch wenn man der Vielzahl von die Rechtsumsetzung unterstützenden Maßnahmen Respekt zollen muss, wird die förmliche Rechtsangleichung in den MOE-Staaten viel rascher erreicht sein als die gesellschaftliche Wirklichkeit umgestaltende Anwendung von Recht. Hieraus könnte eine, nicht zuletzt wegen ihrer öffentlichen Erkennbarkeit, problematische Wirksamkeitslücke entstehen. Bereits in ihrem Weißbuch von 1995 zur Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt warnte die Kommission davor, dass der Prozess der Einrichtung, Besetzung und Inbetriebnahme der Verwaltungsstrukturen hinter dem Gesetzgebungsprozess hinterherhinket.
- Die Frage, ob und wie die Wirksamkeitslücke geschlossen werden kann, führt zur Frage des Zeitplans. Der Zeitplan für den Vollzug der Europa-Abkommen ist eng, vermutlich zu eng. In ihrem Strategiepapier vom November 2000 vertritt die Kommission ein fragwürdiges Gebot der Beschleunigung: „Auch wenn für den Abschluss des Prozesses noch kein festes Datum festgelegt wird, drängt die Zeit. Wir dürfen uns nicht der Illusion hingeben, die EU hätte für das Projekt Erweiterung unbegrenzte Zeit zur Verfügung. Vielmehr gibt es ein offenes Fenster der Gelegenheit. Diese muss ergriffen werden.“³⁵ Was ist die substantielle Begründung für diese Metapher vom offenen Fenster der Gelegenheit? Wer definiert die Grade und die Dauer der Offenheit dieses Fensters? Ist das nicht eher der selbsterzeugte Zeitdruck der politischen Akteure, die stets in Sorge davor sind, das Interesse der Medien und der Wähler zu verlieren? Es gibt hier offenkundig eine Diskrepanz zwischen der nicht zu vernachlässigenden Beschleunigung des politischen Beitrittsprozesses und dem dadurch unausweichlich erzeugten Hinterherhinken der Implementierungsqualität. Die Art und Weise, wie dieses Problem gelöst wird, wird Einfluss auf die Grade der „Aufzwingung“ von

fundamental changes in the responsibilities of both the national administrative and judicial systems and the emerging private sector.“ [COM (95) 163, 325].

³⁴ Genau in diesem Sinne allerdings führt das „Strategiepapier 2000“ auf S. 54 zum Beispiel Polen aus: „Polen hat bei der weiteren Angleichung seiner Gesetzgebung bemerkenswerte Fortschritte gemacht, muss aber auch bei der Anpassung und Stärkung der im Hinblick auf den Beitritt erforderlichen Strukturen entsprechend vorankommen. Dies gilt nicht nur für die Verwaltungskapazität auf zentralstaatlicher und regionaler Ebene, obwohl diese natürlich an vorderster Stelle steht, sondern auch für die anderen Akteure wie Unternehmer, NRO und sogar die breite Öffentlichkeit, die alle an der Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im weitesten Sinne mitwirken.“

³⁵ Strategiepapier 2000, S. 6.

Gemeinschaftsrecht auf die Rechtskulturen in Mittel- und Osteuropa haben. Eine wichtige Lehre, die aus dem politischen und rechtlichen Mega-Experiment der deutschen Einigung gezogen werden kann, ist die, dass das Ersparen „politischer Zeit“ zumindest in Teilen bezahlt werden muss durch erhöhte Kosten nachfolgender Anpassung und Implementierung, gegebenenfalls aber auch durch Folgekosten in Form des Verlustes an sozialer Kohärenz der sich transformierenden Gesellschaften.

IV. Schlussfolgerungen: Mögliche Entwicklungsverläufe

Angesichts der Offenheit des Prozesses, der vielen Fragen und der wenigen Forschungsbefunde sind die Schlussfolgerungen eher Anfangsbemerkungen.

Möglicherweise lässt sich die dringend und zu verschiedenen Themen benötigte Forschung und Theoriebildung im Bereich der Transformation in Mittel- und Osteuropa (und vielleicht rückwirkender Transformation in der EU?) unter zwei so simplen wie groben Entwicklungsannahmen ordnen. Nimmt man die beiden aus politischen wie empirischen Gründen unwahrscheinlichen Idealzustände voller Angleichung und Implementierung von Recht einerseits, vollständigen Scheiterns des Heranführungsprojektes andererseits aus den weiteren Überlegungen aus,³⁶ dann bleibt das realistische weite Feld von „mehr oder weniger“. Mehr oder weniger ist auf die Grade der Erfüllung von Rechtsangleichungsforderungen und, wie man mit Blick auf das rechtssoziologische Verständnis von Implementierung ergänzen muss, der Sicherung angemessener Anwendungserfolge zu beziehen. Möglicherweise hilft eine erste krude Zweiteilung in Entwicklungsszenarien. Das eine wäre das „Aufwärts“-Szenario, also die begründete Erwartung einer irgendwann erfolgreichen Rechts- und Modellangleichung. „Aufwärts“ soll heißen: Auch nachdem sie Mitglieder der Europäischen Union geworden sind, werden die MOE-Staaten noch für viele Jahre eine Übergangssituation zu bewältigen haben, während der die Implementierung von Recht und rechtlichen Institutionen und die Internalisierung liberaler Markt- und demokratischer Politikordnung in Teilen erheblich hinter den durchschnittlichen Gewohnheiten der EU herhinken können. Viele Übergangsprobleme werden politisch bearbeitet und gelöst werden müssen, seien sie nun offiziell als solche angemeldet oder nicht. Der Aufbau von Institutionen wird sich als viel mühsamer und störungsanfälliger erweisen, als es während der aus PHARE-Mitteln geförderten Experimentierzeit den Anschein hatte. Die Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz wird ganz sicher erheblich mehr Zeit in Anspruch nehmen, als in den Evaluierungs-

³⁶ Gegen vollständiges und zeitgerechtes Gelingen der Rechtsangleichung spricht bereits die gestiegene Zahl von Anträgen auf Gewährung von Übergangsmaßnahmen, Strategiepapier 2000, S. 31 f. Gegen das Scheitern spricht der proklamierte politische Wille, zuletzt in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Göteborg vom 15./16. Juni 2001: „Der Erweiterungsprozess ist nicht mehr rückgängig zu machen.“ (Ziffer 9).

berichten der Kommission suggeriert. Die Ausgaben der erweiterten Union für technische Unterstützung, infrastrukturelle Anschubfinanzierung und Sicherung wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion könnten über die gegenwärtigen Plandaten erheblich hinausgehen. Dennoch: Im Ergebnis werden Rechtsangleichung und Sozialisation gelingen. Die MOE-Staaten werden eines Tages auch inhaltlich den Status voller Mitgliedschaft innerhalb der Union erreicht haben, ohne die Funktions- und Finanzierungsfähigkeit des bestehenden Institutionengefüges und des europäischen Gesellschaftsmodells zu gefährden.

Weniger optimistisch ist die „Abwärts“-Hypothese. Sie will die Gesamtwirkung einer dauerhaften Einschränkung des *acquis communautaire* und eine Verschlechterung der Leistungsdaten der Institutionen und Verfahren der EU umschreiben. Die Übergangsmaßnahmen werden zahlreich sein und sich zu dauerhaften Dispensen von den Mindestanforderungen an die wirtschaftliche, politische und rechtliche Leistungsfähigkeit von Mitgliedstaaten der Europäischen Union entwickeln. Der Sozialisationsprozess stellt sich als ernsthaft behindert heraus, weil die Beharrungskraft EG-widriger einheimischer Rechtstraditionen oder das Störungspotential bewusster Manipulation von EG-Normen gegenüber den Wirkungen der Sozialisation größer sind. Der Qualitätsverlust kann sich im übrigen kraft Rückwirkung und des Charmes schlechter Beispiele auf die „alten“ Mitgliedstaaten der EU übertragen. Die Rechtsbeachtungsrate in bezug auf Gemeinschaftsrecht könnte sich rückbilden bzw. nicht angemessen fortbilden. Politische Spannungen zwischen den an Zahl erheblich gewachsenen Mitgliedstaaten werden sich verschärfen (Nizza könnte im Rückblick einen Vorgeschmack hierauf gegeben haben), und diese Spannungen lassen sich möglicherweise nicht mit der bewährten Methode kompensierender Auszahlungen aus Strukturfonds abmildern. Die Verschiedenartigkeit der selbstbewussten Rechtsordnungen von bald 21 Mitgliedstaaten könnte sogar die Methodenfertigkeit und die juristische Autorität des EuGH überfordern. Vielleicht kann die Europäische Union als Gesamtsystem eine solche Epoche „auswittern“. Sie muss hierfür jedenfalls mit hohen Kosten in Form des Verlustes an politischer Kohärenz und an rechtlicher Konsistenz bezahlen. Die Sozialisation kann sich im Ergebnis zumindest in Teilen den subversiven Eigeninteressen der zu sozialisierenden neuen Staaten ausgeliefert sehen und daran Schaden nehmen oder scheitern. In einem solchen Falle wäre das Recht der Europäischen Gemeinschaft zwar nach Osten gewandert, aber - auch ohne Wegkarte - in geschrumpfter Form in den Westen zurückgekehrt. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieses Szenarios wäre, auch unter Berücksichtigung regionaler Stabilität, negativ.

Auf Spekulationen gibt es naturgemäß keine Antworten. Aber vielleicht können gerade sie die Überzeugung stärken helfen, dass viel mehr Forschung zu den Wirkungen rechtlicher Transformation in Mittel- und Osteuropa (vielleicht auch in Westeuropa) unternommen werden muss.