



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

„Interkulturalität und Diversität in der EU  
Heranführungspolitik: das Instrument Twinning im Spiegel  
des  
Europäischen Jahres des interkulturellen Dialogs 2008“

Mag.<sup>a</sup> Susanne Fraczek

angestrebter akademischer Grad  
Magistra der Philosophie

Wien, Oktober 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300 343

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer: Ao. Univ.-Prof. Dr. Ingrid Schütz-Müller



<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>1 EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
<b>2 BEGRIFFSKLÄRUNGEN, THEORETISCHER BEZUGSRAHMEN UND METHODE</b>	<b>4</b>
2.1 Begriffsklärungen	4
2.2 Theoretischer Bezugsrahmen	11
2.2.1 Interkulturalität / Interkultureller Dialog	11
2.2.2 <i>Twinning</i> / Heranführungspolitik	14
2.3 Methode	17
<b>3 DIE EU DIVERSITÄTSPOLITIK UND INTERKULTURELLER DIALOG</b>	<b>19</b>
3.1 Das Konzept Diversität im EU Recht	19
3.2 Diversitätspolitik im Kontext der Kulturpolitik	24
3.2.1 Primärrechtliche Verankerung von kultureller Vielfalt	24
3.2.2 Die UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen 2005	26
3.2.3 Diversität in der aktuellen EU Kulturpolitik	28
3.3 Interkultureller Dialog als ‚emerging issue‘ auf der politischen Agenda der EU	35
3.3.1 Interkultureller Dialog als Bestandteil der Aktivitäten der Europäischen Kommission	35
3.3.2 Das Europäische Parlament und das Thema interkultureller Dialog	51
3.3.3 Das Engagement des Europarats im Bereich interkultureller Dialog	53
3.3.4 Civil Society Platform for Intercultural Dialogue / ‚Rainbow Platform‘	57
3.4 Das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs 2008	60
3.5 Zusammenfassung	73
<b>4 DIE EU HERANFÜHRUNGSPOLITIK UND DAS INSTRUMENT <i>TWINNING</i></b>	<b>78</b>
4.1 Überblick über die EU Heranführungspolitik	78
4.1.1 Heranführung im Kontext Erweiterung	78
4.1.2 Heranführung im Kontext der Europäischen Nachbarschaftspolitik	87
4.1.3 Konditionalität in der EU Heranführungspolitik	94
4.2 Das Instrument <i>Twinning</i>	96
4.2.1 Was ist <i>Twinning</i> ?	97
4.2.2 Wie funktioniert <i>Twinning</i> ?	102
4.2.3 Wie erfolgreich ist <i>Twinning</i> ?	106
4.3 Interkulturalität und Diversität in <i>Twinning</i>	113
4.3.1 Erste Dimension: Interkultureller Dialog zwischen der EU und ihren Partnerländern?	114
4.3.2 Zweite Dimension: Interkultureller Dialog zwischen den Projektbeteiligten?	120
<b>5 CONCLUSIO</b>	<b>128</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>133</b>
<b>Anhang</b>	<b>147</b>



## Abkürzungsverzeichnis

AC	Accession Country
ALF	Anna Lindh Foundation for the Dialogue between Cultures
AO	Administrative Office
AP	Accession Partnership
BC	Beneficiary Country
BL	Begünstigtenland
CARDS	Central and Eastern Europe(an Countries)
CTM	Common Twinning Manual
EAR	European Agency for Reconstruction
EC	European Commission
ECLO	European Commission Liaison Office
EDIS	Extendend Decentralised Implementation System
EGRCh	Europäische Grundrechtecharta
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJID	Europäisches Jahr des interkulturellen Dialogs 2008
EK	Europäische Kommission
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EP	Europäisches Parlament
ERICarts	European Institute for Comparative Cultural Research
EU	Europäische Union
EuroMed; EMP	Euro-Mediterranean Partnerschaft
EuroMeSCo	Euro-Mediterranean Study Commission
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GD	Generaldirektion
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
ICD	Intercultural dialogue
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
KS	Kandidatenstaat
MEDA	Mésures d'accompagnement financières et techniques
MIFF	Multi-annual indicative financing framework
MIPD	Multi-annual indicative planning document
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
MS	Mitgliedstaat
NCP	National Contact Point
NGO	Non-Governmental Organisation
NMS	Neuen Mitgliedstaaten
NPAA	National Programme for the Adoption of the Acquis
OMK	Offene Methode der Koordinierung

PAA	Pre-Accession Adviser
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies
PSC	Project Steering Committee
RTA	Resident Twinning Adviser
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
TACIS	Technical Aid to the Commonwealth of Independent States
TF	Transition Facility
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

# 1 Einleitung

2008 ist in Hinblick auf zwei Politikfelder der Europäischen Union ein interessantes Jahr: Einerseits ist es das offizielle Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs (EJID), dessen Ziel es ist, den interkulturellen Dialog als Instrument für den Umgang mit kultureller Diversität und als Ausdruck deren Wertschätzung zu fördern, und das somit als Komponente der Diversitätspolitik der Union betrachtet werden kann. Andererseits feiert das Instrument *Twinning*, das von der Europäischen Kommission 1998 als wichtiger Bestandteil der EU Heranführungspolitik ins Leben gerufen wurde, heuer sein zehnjähriges Bestehen. *Twinning* beschreibt bilaterale (in einigen Fällen auch multilaterale), von der Europäischen Kommission finanzierte Verwaltungspartnerschaften von EU Mitgliedstaaten mit Beitritts- und Kandidatenstaaten, potentiellen Kandidatenstaaten sowie den Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik, um deren Bemühungen in der Angleichung ihrer Rechtsordnungen und Rechtspraxis an den *acquis communautaire* bzw. europäische ‚best practices‘ zu unterstützen. Ziel dieser Arbeit ist es, die EU Politikfelder Diversitätspolitik und Heranführungspolitik anhand ihrer Teilbereiche interkultureller Dialog und *Twinning* - zwei Themen, die ungefähr zur gleichen Zeit auf die politische Agenda der Europäischen Union getreten sind – miteinander in Bezug zu setzen. Den Ausgangspunkt meiner Überlegungen bildete dazu die Entscheidung 1983/2006/EC des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs (2008), in deren Präambel es heißt:

„(7) Außerdem ist [der interkulturelle Dialog] ein zunehmend wichtiger Faktor in den auswärtigen Beziehungen der Europäischen Union, vor allem mit den Beitritts- und Bewerberländern, den Ländern des westlichen Balkan, den Bewerberländern für Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union und den Partnerländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie anderen Drittländern, insbesondere Entwicklungsländern.

...

(12) Das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs sollte auch dazu beitragen, den interkulturellen Dialog als horizontale und sektorübergreifende Priorität in die Konzepte, Aktionen und Programme der Gemeinschaft einzubeziehen sowie bewährte Methoden zu seiner Förderung zu identifizieren und zu verbreiten.“<sup>1</sup>

Diese Bestimmungen – zusammen mit dem Artikel 10 der Entscheidung, der die Europäische Kommission zur Gewährleistung von Kohärenz verpflichtet – konstituieren quasi den Kristallisationspunkt zwischen den beiden Politiken. Mich interessiert, inwieweit den Vorgaben an dieser Stelle (Behandlung von interkulturellem Dialog als Querschnittsmaterie) in Hinblick auf die Heranführungspolitik entsprochen wird und interkultureller Dialog / Interkulturalität einen Stellenwert im Konzept von *Twinning*, das sich in bilateralen Partnerschaftsprojekten mit den genannten Staaten verwirklicht, hat. Abstrakt formuliert möchte ich in Form einer Politikfeldanalyse untersuchen, inwieweit die Vorgaben des Politikfelds A in Politikfeld B implementiert werden, wo policy B inkonsistent im Vergleich zu policy A ist und was getan werden könnte, um die Kohärenz und Konsistenz zwischen den beiden EU Politiken zu erhöhen.

---

<sup>1</sup> Präambel der Entscheidung Nr. 1983/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zum Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs (2008); Amtsblatt der Europäischen Union L 412/44 vom 30.12.2006.

Infolgedessen teilen sich meine Forschungsfragen in zwei Themenblöcke auf und wird sich diese Arbeit nach den Begriffsbestimmungen (Kapitel 2.1), der theoretischen Einbettung der Konzepte interkultureller Dialog und *Twinning* (Kapitel 2.2) sowie der Erörterung der verwendeten Methode (Kapitel 2.3) in zwei Abschnitte gliedern.

Im Abschnitt zur EU Diversitätspolitik (3.) werden mich folgende Fragen beschäftigen:

- Was bedeuten kulturelle Diversität, Interkulturalität, interkultureller Dialog im Verständnis der EU?
- Worauf gründet sich die juristische Kompetenz der EU in diesem Bereich? Inwieweit basiert die Förderung kultureller Diversität auf europäischen Menschenrechtsbestimmungen? Enthält der Vertrag von Lissabon von 2007 neue relevante Regelungen?
- Wie stellt sich die Förderung des interkulturellen Dialogs als Teilbereich der EU Diversitätspolitik dar?
- Wie hat sich der Diskurs zu interkulturellem Dialog entwickelt?
- Was sind die Inhalte des EJID und welche Bezüge hat es zur Heranführungspolitik?

Zur Beantwortung dieser Fragen werde ich zuerst die Bedeutung des Begriffs Diversität im EU Recht beleuchten (Kapitel 3.1), sodann Diversitätspolitik im Kontext der EU Kulturpolitik darstellen (Kapitel 3.2), in der Folge zeigen, wie interkultureller Dialog als Teil dieser auf die europäische politische Tagesordnung kam (Kapitel 3.3) und schließlich in einem eigenen Kapitel (3.4) das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs 2008 behandeln. Am Ende dieses Abschnitts wird eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse stehen (Kapitel 3.5).

Eine ähnliche Einbettung in das relevante Politikfeld im Wege einer zunehmenden thematischen Fokussierung von einem Kapitel zum nächsten werde ich auch für *Twinning* im Abschnitt zur Heranführungspolitik (4.) vornehmen. Auf diese Weise werde ich versuchen, folgende Forschungsfragen zu beantworten:

- Was ist Heranführungspolitik und wie funktioniert sie?
- Was ist *Twinning* und welche Rolle spielt es in der Heranführungspolitik?
- Findet kulturelle Diversität im Design von *Twinning* Berücksichtigung?
- Wird *Twinning* als Form des interkulturellen Dialogs / der interkulturellen Zusammenarbeit erfasst?
- Welcher Stellenwert wird dabei interkultureller Kompetenz beigemessen?
- Haben sich im Konzept des Instruments in den zehn Jahren seines Bestehens Anpassungen ergeben, die das sich parallel entwickelnde Thema kulturelle Diversität / interkultureller Dialog reflektieren?

Zur schrittweisen Herausarbeitung der Antworten werde ich in diesem Abschnitt zunächst einen Überblick über die EU Heranführungspolitik geben (Kapitel 4.1), wobei ich mich sowohl auf Heranführung im Kontext Erweiterung als auch im Kontext der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) beziehen sowie das in beiden Bereichen geltende und sich auch in *Twinning* auswirkende Prinzip der Konditionalität darstellen werde. Im Anschluss werde ich das Instrument *Twinning* als zentralen Teil der Heranführungspolitik allgemein vorstellen (Kapitel 4.2) und im folgenden Kapitel sodann unter dem Blickwinkel von Diversität, Interkulturalität und interkulturellem Dialog spezifisch analysieren (Kapitel 4.3).

In der abschließenden Conclusio (Kapitel 5) sollen die Ergebnisse dieser Arbeit noch mal auf den Punkt gebracht und ihre Implikationen in Hinsicht auf Kohärenz und Konsistenz zwischen den beiden Politikfeldern festgehalten werden.

Meine These lautet, dass der Aspekt der Interkulturalität im Konzept von *Twinning* nicht genügend Berücksichtigung und Förderung findet. Dies ist, so meine These weiter, inkonsistent mit dem geforderten Mainstreaming des interkulturellen Dialogs und somit der EU Diversitätspolitik, ein Teil derer das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs 2008 ist.

Eine Hypothese kann ich folglich nur in Gestalt einer Nullhypothese formulieren: es besteht keine Korrelation zwischen den beiden policies in dem Sinne, dass im Rahmen von *Twinning* als zentralem Teil des Politikfeldes Heranführungspolitik die Vorgaben des Politikfeldes Diversitätspolitik zur Förderung von kultureller Diversität und interkulturellem Dialog umgesetzt würden.

Am Ende dieser Einleitung will ich meinen persönlichen Zugang zum gewählten Thema darlegen, aus dem sich auch die Formulierung meiner These und Hypothese ergeben hat. Ich bin seit über fünf Jahren im Projektmanagement von *Twinning*-Projekten mit den neuen Mitgliedstaaten, den Kandidatenstaaten und den Partnerländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik tätig. Aus meiner beruflichen Befassung mit *Twinning* kenne ich die Stärken und Schwächen des Instruments in der Praxis. Ein Problemfeld, das mich im Laufe meiner Arbeit zunehmend zu interessieren begonnen hat, war/ist die wahrgenommene Ausparung des Aspektes der Interkulturalität von Seiten der EK sowie auftretende Kommunikationsschwierigkeiten aufgrund von mangelhafter interkultureller Kompetenz von AkteurInnen. Mit interkultureller Kommunikation sowie dem Zusammenhang von Sprache, Kultur und Identität habe ich mich auch während meines Anglistik- und Amerikanistikstudiums befasst. Generell liegt mein wissenschaftliches und berufliches Interesse auf den Themen Multi-/Interkulturalität, Diversität, Antidiskriminierung. Diese Schwerpunkte habe ich in den letzten Jahren auch im Rahmen des Studiums der Politikwissenschaft sowie durch weitere universitäre Lehrangebote verfolgt. Vor diesem Hintergrund bot mir die Verfassung dieser Arbeit die Gelegenheit, *Twinning* einer wissenschaftlichen Analyse unter einem für mich spezifisch interessanten Aspekt zu unterziehen und dies mit einem hohen Grad an Aktualität zu verknüpfen.

## 2 Begriffsklärungen, theoretischer Bezugsrahmen und Methode

### 2.1 Begriffsklärungen

Generell ist an dieser Stelle vorzuschicken, dass die Terminologie rund um die Themen Interkulturalität und Diversität durch Unklarheiten und Instabilität geprägt ist. Dies mag zum einen an der Interdisziplinarität der Thematik (involvierte Disziplinen sind die Kommunikationswissenschaft, Ethnologie, Anthropologie, Philosophie, Pädagogik, Wirtschaftswissenschaften, um nur einige zu nennen) und der damit verbundenen Vielzahl von theoretisch-konzeptionellen Ansätzen liegen.<sup>2</sup> Damit verbunden ist auch die Tatsache, dass beide Begriffe auf das schwer zu definierende Konzept ‚Kultur‘ zurückverweisen. Zum anderen ist die unklare Terminologie darin begründet, dass die Begriffe in der Praxis in verschiedensten Kontexten verwendet werden, was – wie ich anhand der einschlägigen EU Politik illustrieren werde – viel Raum für Interpretation offen lässt.

#### Interkulturalität

Bevor ich mich der Definition von Interkulturalität zuwenden kann, muss zuerst der Begriff Kultur, wie ich ihn dieser Arbeit zugrunde legen will, erläutert werden.

Dass Kultur als Konzept schwierig zu definieren ist, ist ein Gemeinplatz und spiegelt sich auch in der Vielzahl von Definitionen, Theorien und Modellen in der Literatur der verschiedenen Disziplinen wider.<sup>3</sup> Auch die Tatsache, dass von den einschlägigen internationalen und europäischen Dokumenten, auf die ich in dieser Arbeit eingehen werde, nur eines eine Begriffsbestimmung enthält<sup>4</sup>, kann als Resultat dieser Schwierigkeit gedeutet werden. Die *European agenda for culture in a globalising world* der Europäischen Kommission vom Mai 2007 besagt:

“‘Culture’ is generally recognised as complex to define. It can refer to the fine arts, including a variety of works of art, cultural goods and services. ‘Culture’ also has an anthropological meaning. It is the basis for a symbolic world of meanings, beliefs, values, traditions which are expressed in language, art, religion and myths. As such, it plays a fundamental role in human development and in the complex fabric of the identities and habits of individuals and communities.”<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Boulay, Benjamin (2008): “Interculturalism in France: Orientation of the Scientific Debate (2000-2007) - Overview Summary”, in: *Inaugural Symposium of the European Year of Intercultural Dialogue 2008 in France „Intercultural Dialogue and Cultural Diversity: A Renewed Debate“, 13 and 14 March 2008*. Appendix 4: “Certain specialists choose to speak, rather, of “interculturalities”, where the plural evokes the impossibility of an approach to the theme in its singular form.”

<sup>3</sup> So konstatieren etwa Matoba und Scheible, dass über 250 verschiedene Definitionen zu finden seien. Vgl. Matoba, Kazuma; Scheible, Daniel (2007): *Interkulturelle und transkulturelle Kommunikation*. Working Paper of International Society for Diversity Management e.V. No. 3. S. 3.

<sup>4</sup> Weder die UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005 noch die Beschlüsse von Rat und Europäischen Parlament zu den Programmen Kultur 2000 (Nr. 508/2000/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 63/1 vom 10.3.2000) und Kultur 2007-2013 (Nr. 1855/2006/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 372/1 vom 27.12.2006) enthalten eine Definition von Kultur.

<sup>5</sup> European Commission (2007a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalizing world*. COM(2007) 242 final; Brussels, 10.5.2007; S. 3.

Diese Umschreibung von Kultur spricht die Unterscheidung in engen und erweiterten Kulturbegriff an, wie sie auch von Kommunikationswissenschaftler Jürgen Bolten skizziert wird. Er umschreibt – anschließend an Ralf Dahrendorf – Kultur als „alle Lebensäußerungen“ umfassend und zählt dazu „Religion, Ethik, Recht, Technik, Bildungssysteme, materielle und immaterielle Produkte“.<sup>6</sup> Dieser Begriff von Kultur als Lebenswelt lässt sich wiederum als räumlich fixiert und insofern geschlossen deuten oder aber als offener Kulturbegriff verstehen. Während der geschlossene Begriff Kultur als politisch, geografisch, sprachlich und/oder geistesgeschichtlich verankert definiert (dh Kultur räumlich auf Nationen, Länderregionen (zB Europa), Sprachgemeinschaften oder ideen- bzw. religionsgeschichtliche Gemeinschaften (zB „die islamische Welt“) eingrenzt)<sup>7</sup>, tritt Bolten für einen offenen oder sozial fixierten Kulturbegriff ein. Darunter versteht er – im Sinne von Prozess- und Netzwerkdenden der ‚Zweiten Moderne‘ nach Ulrich Beck - das Verständnis von Kulturen als „soziale Lebenswelten wechselnder Größe und Zusammensetzung“.<sup>8</sup> Er betont wiederholt, dass Kulturen keine Container, sondern vielmehr, zumal selbst „Produkt interkultureller Interaktionen“<sup>9</sup>, von Überlappungen und Vernetzungen geprägt sind. Boltens offener Kulturbegriff ist pluralistisch und prozessual: Individuen und Kollektive können multiple Identitäten haben und diese sind veränderbar. Kulturelle Zuordnungen sind somit als dynamisch und nicht als statisch (wie im geschlossenen Kulturbegriff) zu verstehen. Kulturen stehen als kollektive Wissensvorräte zu den ihnen angehörenden Individuen in einem Wechselverhältnis: einerseits greift das Individuum auf diesen Wissensvorrat zurück, andererseits erzeugt es aber durch seine Handlungen Wissensvorrat und ist auch Ausgangspunkt kultureller Dynamik.<sup>10</sup> Zwar gibt es Wissensvorräte, die für die Identitätsbildung/-wahrung einer bestimmten Gruppe wichtig sind, und somit auch „veränderungsstabile ‚Kerne‘“ von Kulturen, dennoch, so Bolten, "[kann n]icht oft genug betont werden ..., dass sie an den Peripherien aber – zunehmend – offen und durch Interpenetrationsprozesse charakterisiert sind ...“.<sup>11</sup> Gleichzeitig räumt Bolten ein, dass es aus pragmatischen Gründen – vor allem aufgrund seiner Orientierungsfunktion – durchaus legitim sein kann, in bestimmten Kontexten einen geschlossenen Kulturbegriff zu verwenden. Seine Unlänglichkeiten (das Außerachtlassen von Heterogenität und der Unabgrenzbarkeit von Kulturen) sind jedoch stets mitzubedenken.<sup>12</sup>

Ich möchte meiner Arbeit diesen offenen Kulturbegriff von Jürgen Bolten zugrunde legen, selbst wenn gerade im Zusammenhang mit der EU Heranführungspolitik gegenüber Kandidatenstaaten, potentiellen Kandidatenstaaten und Nachbarländern die Verwendung des Begriffs im Sinne von Nationalkulturen oft nahe liegt. Wie jedoch zu zeigen sein wird, ist es zum einen in der EU Diversitätspolitik, die ich im ersten Teil meiner Arbeit behandeln werde, nicht immer klar, von welchem Kulturbegriff ausgegangen wird (die Politik des interkulturellen Dialogs geht in jüngster Vergangenheit vermehrt in Richtung offener Kulturbegriff); und zum anderen spielen ebenso in der Heranführungspolitik, die ich am Beispiel des Instruments *Twinning* näher betrachten werde, auch andere Dimensionen von Kultur, wie zB ‚governance culture‘ oder Organisationskultur, eine Rolle.

---

<sup>6</sup> Bolten, Jürgen (2007): *Interkulturelle Kompetenz*. Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen. S. 13.

<sup>7</sup> Vgl. *ibid.*, S. 16.

<sup>8</sup> *Ibid.*, S. 18.

<sup>9</sup> *Ibid.*, S. 40.

<sup>10</sup> Vgl. *ibid.*, S. 40.

<sup>11</sup> *Ibid.*, S. 46.

<sup>12</sup> Vgl. *ibid.*, S. 16, S. 19.

Auch in Hinblick auf den Begriff Interkulturalität will ich mich auf Bolten stützen, der ihn wie folgt definiert:

„Gemeint ist ... ein Prozess, der sich im Wesentlichen auf die Dynamik des Zusammenlebens von Mitgliedern unterschiedlicher Lebenswelten, auf ihre Beziehungen zueinander und ihre Interaktionen untereinander bezieht.“<sup>13</sup>

Im Unterschied zu Multikulturalität, die er als „soziale Organisationsstruktur“ (eine Lebenswelt setzt sich aus Angehörigen mehrerer Kulturen zusammen) begreift, liegt bei Interkulturalität der Fokus also auf dem Kulturkontakt und der zwischen den Lebenswelten stattfindenden Interaktion (von Individuen).<sup>14</sup> Als Ergebnis der Interaktion, die in Form eines Kommunikationsprozesses erfolgt, entsteht, so Bolten, eine Interkultur im Sinne einer „Zwischenwelt“ mit völlig neuer Qualität.<sup>15</sup> Diese stellt keine Synthese der Kulturen der Interagierenden dar, sondern ist vielmehr als (unvorhersagbare) Synergie zu verstehen.<sup>16</sup>

Die WissenschaftlerInnen des Europäischen Instituts für vergleichende Kulturforschung, die anlässlich und zu Beginn des Europäischen Jahres des interkulturellen Dialogs (EJID) eine Studie über Ansätze zu interkulturellem Dialog in den Mitgliedstaaten vorgelegt haben, folgen einer ähnlichen Definition: „Interculturalism arises via dialogue between two or more culturally different sides ...“.<sup>17</sup> Sie betonen außerdem: „It requires equality of opportunity in order to flourish and the confidence of all to step out of prescribed cultural boundaries ...“.<sup>18</sup> Dies bringt mit sich, dass Ziel einer solchen Interaktion nicht die einseitige Änderung eines Partners sein kann, sondern die Schaffung von etwas Neuem durch das gemeinsame Handeln: „... intercultural practices are those "which do not seek to integrate "others" into a given order but to remake the civic culture and public sphere so they reflect the diversity ...“.<sup>19</sup>

Auch die Begriffsbestimmung von Interkulturalität in der UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen stellt auf die Elemente Gleichberechtigung, Dialog und gegenseitiger Respekt ab:

„“Interculturality” refers to the existence and equitable interaction of diverse cultures and the possibility of generating shared cultural expressions through dialogue and mutual respect.“<sup>20</sup>

Die relevanten EU Dokumente im Bereich der kulturellen Vielfalt und des interkulturellen Dialogs enthalten keine Definition von Interkulturalität oder dem Begriff ‚interkulturell‘.

---

<sup>13</sup> Ibid., S. 22.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> ERICarts - European Institute for Comparative Cultural Research (2008): *Sharing Diversity. National Approaches to Intercultural Dialogue in Europe*. Study for the European Commission. S. 10. Anmerkung: Die Verwendung des englischen Terminus ‚interculturalism‘ statt ‚interculturality‘ scheint mir hier ein sprachliches Versehen, zumal in der Zusammenfassung der Studie, die auch auf Deutsch zur Verfügung steht, der Begriff ‚interculturality‘ für Interkulturalität verwendet wird.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Bloomfield, Jude; Bianchini, Franco (2004): *Intercultural City: Planning for the Intercultural City*. United Kingdom: Comedia. Zitiert nach ERICarts - European Institute for Comparative Cultural Research (2008), S. 11.

<sup>20</sup> UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005, Artikel 4.8.

## Diversität

Diversität im Sinne von Vielfalt kann sich auf viele unterschiedliche Phänomene und Bereiche beziehen: im Laufe dieser Arbeit werde ich auf die Verwendung des Begriffs im Hinblick auf Verwaltungssysteme, auf den Grad der Integration in die / Annäherung an die EU, auf Nationalidentitäten und auf die Zusammensetzung von Gesellschaften stoßen. Wie ich in Kapitel 3.1 Gabriel Toggenburg folgend näher ausführen werde, wird der Begriff auch auf Ebene des EU Rechts mit unterschiedlichen Bedeutungen verwendet bzw. können ihm solche zugewiesen werden.

Diversität, wie ich den Begriff im Rahmen dieser Arbeit gebrauchen will, bezieht sich auf kulturelle Vielfalt, wobei ich ‚kulturell‘ eben im Sinne des offenen Kulturbegriffs von Bolten, wie oben dargelegt, verstehe. Insofern will ich mich der Definition, die der Europarat kürzlich in seinem Weißbuch zu interkulturellem Dialog vorgenommen hat, anschließen: „... the terms cultural diversity and multiculturalism denote the empirical fact that different cultures exist and may interact within a given space and social organisation.”<sup>21</sup> Vorteil dieser weiten Definition ist, dass unter sozialer Organisation Entitäten auf verschiedenen Ebenen erfasst sind: Gruppen von Personen (zB Belegschaften), Gemeinden, Städte, Staaten, aber wohl auch die Europäische Union. Diversität in diesem Sinne stellt so dann nicht nur auf die individuelle, personale Ebene ab, was wiederum mit dem Konzept von interkulturellem Dialog, wie ich es gleich skizzieren werde, übereinstimmt. Die Achtung von kultureller Vielfalt bildet die Grundlage für interkulturellen Dialog.<sup>22</sup> nur wenn Kulturen als gleichwertig anerkannt werden und kulturelle Heterogenität positiv besetzt ist, kann Interaktion in Form von gleichberechtigtem Dialog (siehe unten) stattfinden. Umgekehrt wird interkultureller Dialog als Instrument für den Umgang mit Diversität begriffen: „ ... a structured and widely shared effort in managing cultural diversity is needed. Intercultural dialogue is a major tool to achieve this aim ...”.<sup>23</sup>

## Interkultureller Dialog

Auch wenn das Thema interkultureller Dialog bereits seit einigen Jahren auf der politischen Agenda Europas steht (wie ich in Kapitel 3.3 darstellen werde), findet sich eine Definition des Konzepts erstmals im Weißbuch zu interkulturellem Dialog des Europarats vom Mai 2008. Diese lautet:

„Intercultural dialogue is understood as an open and respectful exchange of views between individuals, groups with different ethnic, cultural, religious and linguistic backgrounds and heritage on the basis of mutual understanding and respect .... It operates at all levels – within societies, between the societies of Europe and between Europe and the wider world.”<sup>24</sup>

Das Weißbuch wurde bereits bei der Eröffnung des Europäischen Jahres des interkulturellen Dialogs Anfang Jänner vorgestellt (siehe Kapitel 3.4) und kurz darauf auch von der slowenischen Ratspräsidentschaft in ihr Hintergrundpapier zu interkulturellem Dialog und junge Menschen aufgenommen, in dem es nahezu wortgleich heißt:

---

<sup>21</sup> Council of Europe (2008b): *White Paper on Intercultural Dialogue - “Living Together As Equals in Dignity”*. Launched by the Council of Europe Ministers of Foreign Affairs at their 118th Ministerial Session (Strasbourg, 7 May 2008). S. 11.

<sup>22</sup> Vgl. ERICarts (2008), S. 61.

<sup>23</sup> Council of Europe (2008), S. 13.

<sup>24</sup> Council of Europe (2008), S. 10.

“Intercultural dialogue, which can be understood as a process that comprises an open and respectful exchange of views between individuals and groups with different ethnic, cultural, religious and linguistic backgrounds and heritages ...”<sup>25</sup>

Die VerfasserInnen der ERICarts-Studie stützten sich bei ihrer Begriffsbestimmung ebenfalls auf das Europarat-Weißbuch und legten folgende Definition – die sie explizit zur weiteren Diskussion im Laufe des EJID stellten – ihrer Arbeit zugrunde:

“Intercultural dialogue is a process that comprises an open and respectful exchange or interaction between individuals, groups and organisations with different cultural backgrounds or worldviews. Among its aims are: to develop a deeper understanding of diverse perspectives and practices; to increase participation and the freedom and ability to make choices; to foster equality; and to enhance creative processes.”<sup>26</sup>

Interkultureller Dialog in diesem Sinne findet also nicht nur auf der Ebene von Individuen statt, sondern umfasst genauso kollektive Akteure, wie soziale Gruppen, Gemeinden, Netzwerke, staatliche Einrichtungen, internationale Organisationen.<sup>27</sup> Dialogische Interaktion setzt jedenfalls Anerkennung und Respekt der Beteiligten im Umgang miteinander voraus, oder wie in der ERICarts-Studie festgehalten: „The main prerequisite to establish a dialogic climate is the attitude that no part/side/partner in the dialogue stays in the center of the world or in an absolute position.”<sup>28</sup> Diese Aspekte beruhen auf kommunikationswissenschaftlichen Theorieansätzen, auf die ich im folgenden Kapitel eingehen werde.

Wiederum findet sich in den im Rahmen dieser Arbeit analysierten EU Dokumenten und Kommunikationsmaterialien keine Klärung der verwendeten Begriffe interkultureller Dialog und Dialog der/zwischen den Kulturen.<sup>29</sup>

### Interkulturelle Kompetenz

Da der Terminus interkulturelle Kompetenz mehrfach in dieser Arbeit von Interesse sein wird, will ich auch dafür an dieser Stelle eine Begriffsbestimmung (wiederum Boltens folgend) vornehmen.

Die *European agenda for culture in a globalising world* nennt als eines ihrer spezifischen Ziele die Förderung interkultureller Kompetenzen „by developing 'cultural awareness and expression', 'social and civic competences' and 'communication in foreign languages'”<sup>30</sup> Diese Fähigkeiten, die von Rat und Europäischem Parlament 2006 als Teil der Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen identifiziert wurden<sup>31</sup>, sind zwar wichtig für die Entfaltung interkultureller Kompetenz, aber nicht als spezifisch interkulturelle Teilkompetenzen zu werten (so sind sie auch in der Empfehlung von Rat und EP allgemein

---

<sup>25</sup> Council of the European Union (2008a): *Presidency Background Note - Intercultural Dialogue and Young People*. 5584/08. Brussels, 25 January 2008. S. 2.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05584.en08.pdf>, zugegriffen am 07.09.2008.

<sup>26</sup> ERICarts - European Institute for Comparative Cultural Research (2008), S. 11.

<sup>27</sup> Vgl. ERICarts - European Institute for Comparative Cultural Research (2008), S. 10.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Bemerkenswerter Weise findet sich auch in den Rechtsgrundlagen, den schriftlichen Vorarbeiten oder der Kommunikation zum EJID keine Klärung des Begriffs, so auch nicht auf der EJID-Website [www.interculturaldialogue2008.eu](http://www.interculturaldialogue2008.eu), zugegriffen am 05.09.2008.

<sup>30</sup> European Commission (2007a), S. 9.

<sup>31</sup> Recommendation of the European Parliament and the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (2006/962/EC); Official Journal of the European Union L 394/10 of 30.12.2006.

definiert). Dies passt mit Boltens Ansatz zusammen, der betont, dass interkulturelle Kompetenz keinen eigenständigen Kompetenzbereich darstellt, sondern:

„als Fähigkeit [zu verstehen ist], individuelle, soziale, fachliche und strategische Teilkompetenzen in ihrer bestmöglichen Verknüpfung auf interkulturelle Handlungskontexte beziehen zu können.“<sup>32</sup>

Folglich ist interkulturelle Kompetenz nicht bloß als ‚soft skill‘ zu sehen, sondern vielmehr als ein „synergetischer Prozessbegriff ..., der das gesamte Handlungsspektrum betrifft“<sup>33</sup>. Interkulturelle Kompetenz selbst ist keine Qualifikation, sondern eine „Querschnittsaufgabe, deren Gelingen das Zusammenspiel verschiedener Schlüsselqualifikationen voraussetzt“<sup>34</sup>. Bolten nennt 16 zentrale Schlüsselqualifikationen bzw. Teilkompetenzen, die von Ambiguitätstoleranz und Empathie über Flexibilität und Fremdsprachenkenntnisse bis zu Metakommunikationsfähigkeit und Rollendistanz reichen.<sup>35</sup> Interkulturelle Kompetenz zeigt sich dann, wenn eine Person – durch Einsatz dieser Fähigkeiten – „in der Lage ist, [das] synergetische Zusammenspiel von individuellem, sozialem, fachlichem und strategischem Handeln ausgewogen zu gestalten.“<sup>36</sup>

Der Bolten'sche Begriff der interkulturellen Kompetenz lässt sich mit Margret Steixner auch so zusammenfassen: „In diesem Sinne kann interkulturelle Kompetenz als eine Art Linse beschrieben werden, durch die jegliche Handlung im interkulturellen Feld noch einmal betrachtet werden soll.“<sup>37</sup>

### Heranführungspolitik

Von Heranführung ist in EU Dokumenten vor allem im Kontext Erweiterung die Rede und zwar im Zusammenhang mit Heranführungshilfe<sup>38</sup> und -instrumenten. So findet sich in der Mitteilung der Europäischen Kommission über die Außenhilfeeinstrumente 2007-2013 explizit auch der Begriff Heranführungspolitik als eine der „drei übergeordneten Politiken im Bereich Außenbeziehungen“<sup>39</sup> (neben der Politik gegenüber den Nachbarländern und der Politik der Zusammenarbeit mit anderen Ländern). Dort heißt es unter der Überschrift Heranführungspolitik im Detail:

„Die Heranführungsstrategie richtet sich an die Beitrittskandidaten (Türkei und Kroatien) sowie die potenziellen Beitrittskandidaten (die westlichen Balkanstaaten) und erfolgt im Rahmen des Beitritts- bzw. des Heranführungsprozesses, zu dem

---

<sup>32</sup> Bolten (2007), S. 87.

<sup>33</sup> Bolten (2007), S. 88.

<sup>34</sup> Bolten (2007), S. 112.

<sup>35</sup> Vgl. Bolten (2007), S. 112ff.

<sup>36</sup> Bolten (2007), S. 88.

<sup>37</sup> Steixner, Margret (2007): *Lernraum Interkultur. Von interkultureller Erfahrung zu interkultureller Kompetenz. Potentiale und Relevanz des interkulturellen Coachings am Beispiel von Fachkräften der Entwicklungszusammenarbeit*. Dissertation. ÖFSE Forum 34. Wien. S. 162.

<sup>38</sup> „Mit Heranführungshilfen werden Länder, die die Aufnahme in die Europäische Union anstreben, bei der Erfüllung der Beitrittsbedingungen (Kopenhagener Kriterien) unterstützt. Beitrittswillige Länder müssen in großem Umfang investieren, um ihre Institutionen und Normen an den gemeinschaftlichen Besitzstand anzupassen und ihre Verpflichtungen als Mitgliedstaaten erfüllen zu können. Heranführungshilfen für die Bewerberländer sind ein integraler Bestandteil der Heranführungsstrategie der EU. Sie werden im Rahmen der Beitrittspartnerschaften festgelegt.“ [http://europa.eu/scadplus/glossary/preaccession\\_aid\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/preaccession_aid_de.htm), zugegriffen am 27.09.2008.

<sup>39</sup> Europäische Kommission (2004b): *Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat über die Außenhilfeeinstrumente im Rahmen der zukünftigen Finanziellen Vorausschau 2007 – 2013*. KOM(2004) 626 vom 29.9.2004. S. 8.

insbesondere die Strategiepapiere, die Regelmäßigen Berichte, die Europäischen Partnerschaften, die Beitrittspartnerschaften und die Verhandlungen gehören.“<sup>40</sup>

In diesem Sinne kann Heranführungspolitik als mit dem Terminus Erweiterungspolitik ident verstanden werden. Heranführungspolitik und Heranführungsstrategie werden oft synonym verwendet.<sup>41</sup> Das online Europa-Glossar enthält zu Heranführungsstrategie folgenden Eintrag:

„Die Heranführungsstrategie bildet während des gesamten Beitrittsprozesses den Rahmen für einen „strukturierten Dialog“ zwischen den beitrittswilligen Ländern und den Institutionen der Europäischen Union und liefert ihnen die dafür erforderlichen Instrumente. Sie wird für jeden Beitrittskandidaten separat festgelegt; jedes Land wird also nach seinen individuellen Leistungen beurteilt.“<sup>42</sup>

Während im Englischen im Kontext der Erweiterung stets von ‚pre-accession policy/strategy‘ und ‚pre-accession assistance/instruments‘ die Rede ist (auch in Hinblick auf die potentiellen Kandidatenstaaten), ist der deutsche Terminus Heranführungspolitik für sich gesehen ein weiterer, bei dem das Ziel oder die Möglichkeit des EU Beitritts nicht mitschwingt. Er trägt lediglich das Element der Angleichung an EU Standards in sich, ohne Aufschluss darüber zu geben, wozu diese Anpassung letztlich führen soll. Dies ist einer der Gründe, warum ich im Rahmen dieser Arbeit unter Heranführungspolitik im weiteren Sinn auch die Europäische Nachbarschaftspolitik erfassen will (wohingegen ich unter Heranführungspolitik im engeren Sinn, in Übereinstimmung mit den Begrifflichkeiten oben, die EU Erweiterungspolitik verstehe). Mein anderes Argument für eine solche Begriffsbestimmung ist, dass zum einen die im Kontext der ENP oft verwendeten Termini Annäherung<sup>43</sup> und Integration<sup>44</sup> in ihrer Bedeutung dem Begriff Heranführung vergleichbar sind sowie dass zum anderen im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Angleichung im Rahmen der ENP sehr wohl auch explizit das Wort Heranführung<sup>45</sup> verwendet wird.

### Twining

*Twining* ist ein von der Europäischen Kommission finanziertes Kooperationsinstrument im Rahmen der EU Erweiterung sowie der Europäischen Nachbarschaftspolitik, das der Rechtsangleichung an den *acquis communautaire* und dem Institutionenaufbau im jeweiligen Begünstigtenland (BL) dient. Es vollzieht sich in Form von Verwaltungspartnerschaften auf Projektbasis und ist durch die Entsendung von BeamtInnen aus einem EU Staat zur Beratung einer Behörde (auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene) im Partnerland gekennzeichnet. Diese arbeiten mit ihren KollegInnen im Gastland auf partnerschaftlicher Ebene an der

---

<sup>40</sup> Europäische Kommission (2004b), S. 8.

<sup>41</sup> So etwa auch in Europäische Kommission (2004a): *Mitteilung der Kommission - Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*. KOM(2004) 373 vom 12.5.2004. S. 7: „In der Mittelmeerregion gilt die ENP für alle nicht der EU angehörenden Teilnehmer an der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft (Barcelona-Prozess) mit Ausnahme der Türkei, die ihre Beziehungen zur EU im Rahmen einer Heranführungspolitik pflegt.“

<sup>42</sup> [http://europa.eu/scadplus/glossary/preaccession\\_strategy\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/preaccession_strategy_de.htm), zugegriffen am 27.09.2008.

<sup>43</sup> Vgl. Europäische Kommission (2008b): *Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat - Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007*. KOM(2008) 164 vom 3. April 2008. S. 11.

<sup>44</sup> Vgl. Europäische Kommission (2004a), S. 5.: „... erhebliches Maß an politischer und wirtschaftlicher Integration ...“; Vgl auch Europäische Kommission (2006b): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*. KOM(2006)726 vom 4.12.2006. S. 3; Europäische Kommission (2007c): *Mitteilung der Kommission - Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik*. KOM(2007) 774 vom 05.12.2007.

<sup>45</sup> Europäische Kommission (2004a), S. 14f.: „Durch die Heranführung der Partnerländer an das Wirtschaftsmodell der EU ...“.

Umsetzung von vereinbarten, konkreten Projektzielen. Diese Orientierung an messbaren Ergebnissen ist ebenso eines der Schlüsselemente von *Twinning* wie die geteilte Verantwortlichkeit der PartnerInnen.

*Twinning* hat sich zu einem wichtigen Teil der Heranführungspolitik im Kontext Erweiterung entwickelt und wird nun auch verstärkt in der Europäischen Nachbarschaftspolitik angewandt.

## 2.2 Theoretischer Bezugsrahmen

### 2.2.1 Interkulturalität / Interkultureller Dialog

Wie schon im vorhergehenden Kapitel angerissen, sind für den Themenkomplex Interkulturalität / interkultureller Dialog insbesondere Theorieansätze aus der Kommunikationswissenschaft relevant. Deren Teilbereich der interkulturellen Kommunikation ist auch der Forschungsgegenstand interkulturelle Kompetenz zuzurechnen.<sup>46</sup> Traditionell befasst sich die Literatur zu interkultureller Kommunikation mit interpersoneller Kommunikation, dh dem Kontakt und Dialog zwischen Individuen. Doch lassen sich theoretische Überlegungen dazu auch auf eine weiter reichende Bedeutung von interkulturellem Dialog – wie im vorigen Kapitel dargelegt – übertragen und will ich versuchen, dies im Rahmen dieser Arbeit zu tun.

Kazuma Matoba und Daniel Scheible bezeichnen Dialog als „die Grundform menschlicher Kommunikation auf der Basis der Reziprozität zwischen Sender und Empfänger, die gleichzeitig Subjekt und Objekt der Kommunikation sind.“<sup>47</sup> Diese Reziprozität bedeutet, dass die wechselseitigen Mitteilungen miteinander verbunden sind, beinhaltet also eine alternierende Bezugnahme (im Gegensatz zu abwechselnden Monologen). Matoba und Scheible folgen in ihrer Behandlung der dialogischen Kommunikation Muneo Yoshikawa, der interkulturelle Kommunikation in vier Kategorien klassifiziert: ethnozentrische, wissenschaftliche, dialektische und dialogische Kommunikationsform. Letztere, die hier von Interesse ist, zitiert Matoba andernorts folgendermaßen (unter A und B sind die sich begegnenden Kulturen zu verstehen):

„A does not appear in its wholeness in isolation but rather in relationship to B. While A and B are separate and independent, they are simultaneously interdependent. ... The cultural integrity of A and B and the differences and similarities of A and B are recognized and respected. The emphasis is on wholeness, mutuality, and the dynamic meeting of A and B. Even in their union, A and B each maintains a separate identity.“<sup>48</sup>

Dialogische Kommunikation beinhaltet also eine Öffnung und auch eine Vereinigung (iSd Herstellung von Konsens), nicht jedoch eine Fusion. Matoba fasst dies wie folgt zusammen:

---

<sup>46</sup> Vgl. Steixner (2007), S. 14.

<sup>47</sup> Matoba; Scheible (2007), S. 21.

<sup>48</sup> Yoshikawa, Muneo (1987): „The Double-Swing Model of Intercultural Communication between the East and the West“, in: Kincaid L. (eds.): *Communication Theory: Eastern and Western Perspectives*. New York: Academic Press. S. 321. Zitiert nach Matoba, Kazuma (2003): *Glocal Dialogue - Transformation through Transcultural Communication*. The Fondazione Eni Enrico Mattei Note di Lavoro Series, NOTA DI LAVORO 74.2003. S. 5.

“... the dialogical mode of communication is an effective way to integrate and transform cultures not by assimilation or reducing differences but, rather, by gaining deeper understanding of and appreciation for diversity.”<sup>49</sup>

Matoba und Scheible gehen von einer sozialkonstruktivistischen Sichtweise aus und kritisieren den essentialistischen Ansatz, dem gemäß es möglich ist, Angehörigen einer Kultur feststehende, einheitliche Eigenschaften zuzuschreiben. Im Gegensatz dazu sind Matoba und Scheible der Ansicht, „dass Menschen durchaus in der Lage sind, die gegebenen Wirklichkeiten zu reflektieren und sie in der Interaktion mit anderen zu verändern“.<sup>50</sup> Damit liegen sie nahe am prozessual-dynamischen Kulturbegriff von Bolten, wie oben ausgeführt (den sie auch mehrfach zitieren), und lässt sich auch eine Verbindung zu den für *Twinning* relevanten Theorieansätzen zu Sozialisation und gegenseitigem Lernen herstellen, die ich weiter unten darlegen werde.

Zuvor möchte ich aber noch auf den theoretisch-konzeptionellen Rahmen des Themas interkultureller Dialog aus dem Blickwinkel der Europaforschung eingehen. Im Rahmen des *Jean Monnet* Netzwerkes von WissenschaftlerInnen im Bereich europäischer Integration ist interkultureller Dialog in den letzten Jahren verstärkt Thema von internationalen Konferenzen<sup>51</sup> und Forschungsarbeiten geworden. Zuletzt wurde im Juni 2008 das Symposium “Intercultural Dialogue for the Greater Europe – The European Union and the Balkans” abgehalten, bei dem auch der Beitrag der Wissenschaft diskutiert wurde. Léonce Bekemans stellte in diesem Kontext das 2007 abgeschlossene, vier Universitäten und ein hochrangiges ForscherInnenteam umfassende Forschungsprojekt „The role of intercultural dialogue in the development of a new, plural and democratic citizenship in Europe“ und die dazu gehörige Publikation vor.<sup>52</sup> Eine multi- und interdisziplinäre Sichtweise propagierend, untersuchen die beteiligten WissenschaftlerInnen den Zusammenhang zwischen interkulturellem Dialog und BürgerInnenschaft/Demokratie und gehen dabei von folgender Prämisse aus: „A community of shared values in European societies is based on the respect for human rights and cultural diversity.“<sup>53</sup> Das Menschenrechtsparadigma bildet den Ausgangspunkt für interkulturellen Dialog: die universelle Gleichheit der Interagierenden und die gegenseitige Achtung ihrer Individualität sind Voraussetzungen für echten Dialog.<sup>54</sup> Bekemans konstatiert:

„... the human rights paradigm can be assumed as a powerful trans-cultural facilitator to move from the (increasingly) conflicting stage of multiculturalism to the dialogic stage of inter-culturality.“<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> Matoba (2003), S. 5.

<sup>50</sup> Matoba; Scheible (2007), S. 12.

<sup>51</sup> Siehe Kapitel 3.3.

<sup>52</sup> Bekemans, Léonce (2008): *Conference “Intercultural Dialogue for the Greater Europe – The European Union and the Balkans”, 23-24 June 2008, Zagreb, Session II “The role of academics in the intercultural dialogue in the enlarged Europe” - Synthesis, testimony and prospective conclusions.*

[http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/zagreb08/bekemans\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/zagreb08/bekemans_en.pdf), zugegriffen am 08.09.2008.

<sup>53</sup> *Ibid.*, S. 3.

<sup>54</sup> Ähnlich auch Council of Europe (2008), S. 14: “This corpus of human rights acknowledges our common humanity and the unique individuality of all. ... If there is a common identity, then, to be realised, it is an ethos of respect for the equal dignity of every individual and hospitality towards the wider world. Intrinsic to such an ethos is dialogue and interaction with others.”

<sup>55</sup> Bekemans, Léonce (2007a): “General introduction”, in: Bekemans, Léonce; Karasinska-Fendler, Maria; Mascia, Marco; Papisca, Antonio; Stephanou, Constantine A.; Xuereb, Peter G. (eds.) (2007): *Intercultural Dialogue and Citizenship. Translating Values into Actions. A Common Project for Europeans and Their Partners*. Marsilio Editori: Venice. S. 31.

Vorrangiges Ziel von interkulturellem Dialog, so Bekemans weiter, sollte nicht die Integration oder Assimilierung von Individuen oder Gruppen verschiedener Kulturen sein, sondern: „motivating them to «share» universal values in «doing things together»”.<sup>56</sup> Interkultureller Dialog in Form von gemeinsamem Handeln führe zu wechselseitigem Lernen und Respekt, was „of vital importance for Europe’s future“ sei.<sup>57</sup>

Mit seiner Ausrichtung auf Inklusion und Partizipation aller sozialen Gruppen kommt interkulturellem Dialog eine wesentliche Bedeutung in der Förderung von aktiver BürgerInnenschaft und der europäischen – auf den ‚shared values‘ basierenden - Identität zu. Bekemans sieht dabei eine Re-Definierung von BürgerInnenschaft als plurales Konzept, „in view of opening new horizons and ways for the practice of participatory and deliberative democracy at local, national, European and international level.”<sup>58</sup> Neben der Theorie der deliberativen Demokratie – die nach Habermas, kurz gefasst, die Beteiligung der der Verfassung verpflichteten BürgerInnen am öffentlichen Diskurs von für sie relevanten politischen Fragen vorsieht<sup>59</sup> - liegt den Ausführungen von Bekemans et.al. der Multi-level-governance-Ansatz zugrunde. Dieser stellt „auf das komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure und Ebenen“<sup>60</sup> ab und begreift Politikgestaltung und –umsetzung als auf multiplen Ebenen stattfindend. Bekemans schlussfolgert demgemäß:

„... the management of intercultural dialogue should be done at all levels. Such a multi-layer approach includes trust-building activities (and not only institutional interventions) at the school, the city ..., the regional, European and international level.“<sup>61</sup>

Dabei spielen konkrete Formen der Zusammenarbeit und die Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen eine große Rolle:

“To avoid that dialogue among cultures gets exhausted at the stage of a mere transmission of cognitive data or of reciprocal contemplation of different artistic heritages, the dialogue has to be translated in terms of concrete behaviour, projects, strategies and policies in accordance with an axio-practical approach. ... institutions should endeavour to create the suitable ground for «doing things together» ...”<sup>62</sup>

Bekemans argumentiert, dass durch interkulturellen Dialog und eine daraus entstehende interkulturelle Gesellschaft eine neue Art von Demokratie in einem zunehmend diversen Europa entstehen könnte, wobei hier eine Wechselwirkung bestünde: „Democracy needs intercultural dialogue for exploitation of its full potential as much as intercultural dialogue needs democratic practices.“<sup>63</sup>

---

<sup>56</sup> Ibid. S. 43.

<sup>57</sup> Bekemans (2008), S. 3.

<sup>58</sup> Bekemans, Léonce (2007b): “General conclusion”, in: Bekemans, Léonce et.al. (2007), S. 653.

<sup>59</sup> Blokker, Paul (2006): *The Post-enlargement European Order: Europe ‘United in Diversity’?*. European Diversity and Autonomy Papers EDAP 1/2006. S. 10f.

<sup>60</sup> Pollak, Johannes; Slominski, Peter (2006): *Das politische System der EU*. Wien: WUV. S. 65.

<sup>61</sup> Bekemans (2008), S. 4.

<sup>62</sup> Bekemans (2007a), S. 35.

<sup>63</sup> Ibid., S. 660f.

Auch die vom Europarat in seinem bedeutenden Weißbuch zu interkulturellem Dialog angestellten theoretischen Überlegungen drehen sich um dieses beidseitige Verhältnis von Demokratie und interkulturellem Dialog und definieren Menschenrechte als „an essential framework for the practice of intercultural dialogue“.<sup>64</sup> Als am relevantesten werden dabei die Gedanken- und Meinungsfreiheit, die Religionsfreiheit, die Versammlungs- und Vereinsfreiheit sowie das Recht auf Privat- und Familienleben genannt.<sup>65</sup> Schließlich folgt das Weißbuch im Hinblick auf die Umsetzung von interkulturellem Dialog wie Bekemans auch dem Multi-level-governance-Ansatz:

„It emerged that no sphere should be exempt from engaging in intercultural dialogue – be it the neighbourhood, the workplace, the education system and associated institutions, civil society and particularly the youth sector, the media, the arts world or the political arena. Every actor – whether NGOs, religious communities, the social partners or political parties – is implicated, as indeed are individuals. And every level of governance – from local to regional to national to international – is drawn into the democratic management of cultural diversity.“<sup>66</sup>

### 2.2.2 Twining / Heranführungspolitik

Die für den zweiten Abschnitt dieser Arbeit relevanten Theorieansätze sind jene zu Europäisierung, Policy-Transfer sowie Sozialisation und (wechselseitigem) Lernen.

Die Literatur zu Europäisierung ist „vast and much differentiated“, wie Königová konstatiert.<sup>67</sup> Sakwa und Stevens identifizieren vier Bedeutungen des vielfach verwendeten und unterschiedlich definierten Begriffs:

„(1) the continuing territorial expansion of the European Union, (2) the construction of institutions which enable binding decisions to be taken outside the normal confines of the government of any state, (3) the internal adaptation of the government and administration to requirements arriving from a European level, and (4) the existence, if by no means universal acceptance, of a project calling for a politically stronger and more united Europe.“<sup>68</sup>

Auf die beiden Komponenten (2) und (3) bezieht sich auch die Definition, die Tulmets ihren Ausführungen zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (auf die ich in Kapitel 4.1.3 eingehen werde) zugrunde legt:

“Europeanization is generally defined as a top-down and “incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making”.“<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> Council of Europe (2008), S. 26.

<sup>65</sup> Vgl. *ibid.*

<sup>66</sup> Council of Europe (2008), S. 10.

<sup>67</sup> Königová, Lucie (2003): *Genetically Modified Organisations? Twining as a Case of Transnational Interaction*. Paper for the CEEISA/ISA Convention in Budapest, CEU, 26 – 29 June 2003. S. 18.

<sup>68</sup> Sakwa, Richard; Stevens, Anne (2006): *Contemporary Europe*. Basingstoke: Palgrave MacMillan. S. 203.

<sup>69</sup> Ladrech, Robert (1994): “Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France”, in: *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), March. S. 69. Zitiert nach Tulmets, Elsa (2008): “The European Neighbourhood Policy: A Flavour of Coherence in the EU’s External Relations?”, in: *Hamburg Review of Social Sciences*, Volume 3, Issue 1, June 2008. S. 125.

Ursprünglich auf die Mitgliedstaaten ausgelegt, wurde der Europäisierungsansatz in der Literatur vermehrt auch auf den Erweiterungsprozess und die Kandidatenstaaten angewandt<sup>70</sup> und in jüngster Zeit eben auch auf die Partnerstaaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik.<sup>71</sup> Eine zentrale Rolle im dabei stattfindenden Normentransfer spielt das Prinzip der positiven Konditionalität, wie Schimmelfennig und Sedelmeier ausgeführt haben: „... rule transfer is best explained by an external incentives model of governance.“<sup>72</sup> Diese Strategie der Belohnung von Reformschritten durch die EU, die auch in die ENP Eingang gefunden hat, wird mich in Kapitel 4.1.3 allgemein und in Kapitel 4.3.1 in ihrer Ausformung in *Twinning* beschäftigen.

Die sich aus der Anwendung des Konditionalitätsprinzips ergebende Asymmetrie zwischen der EU und den Kandidatenstaaten wird von Armin von Bogdandy als „kollektive westeuropäische Hegemonie“<sup>73</sup> bezeichnet, während Paul Blokker die Europäisierung der Beitrittsländer – unter Rückgriff auf soziologische Integrationstheorien - als Assimilation interpretiert:

“The enlargement process and the relations between the existing and prospective members can best be characterized as one of assimilation, in which the latter need to shed their Otherness in favour of a common Europeanness.”<sup>74</sup>

Auch wenn Blockers Theorieansatz interessante Denkanstöße liefert, werde ich auf diesen nicht im Detail eingehen. Zwar wird die angesprochene asymmetrische Beziehung zwischen der EU / den Mitgliedstaaten und den Kandidaten-/Partnerländern auch für meine Analyse von *Twinning* von Relevanz sein, jedoch werde ich Lucie Königová, Elsa Tulmets und Eliška Tomalová folgen, die ein differenzierteres Bild des Europäisierungsvorgangs zeichnen und Raum für Divergenz und Diversität sehen.

In ihrer Analyse von *Twinning* stützen sie sich auch auf die Literatur zu Policy-Transfer und zitieren die einschlägige Definition von David Dolowitz und David Marsh:

“The transfer of knowledge on policies (policy transfer) is generally defined as: “the process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system” .”<sup>75</sup>

Policy-Transfer erfolgt selten im ‚luftleeren‘ Raum, sondern vollzieht sich oft in einer Kombination von bisherigen und neuen Praktiken, so dass sich von Hybridisierung oder Adaption sprechen lässt. Diese umschreibt Richard Rose als einen Prozess, der eintritt “when

---

<sup>70</sup> Vgl. Grabbe Heather (2001): “How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity”, in: *Journal of European Public Policy*, 8 (6), Dec.. S. 1013-1031; Königová (2003); Schimmelfennig Frank; Sedelmeier Ulrich (2004): “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, in: *Journal of European Public Policy*, 11 (4), August. S. 661-679.

<sup>71</sup> Vgl. Tulmets (2008), S. 107ff.

<sup>72</sup> Schimmelfennig; Sedelmeier (2004), S. 661.

<sup>73</sup> Bogdandy, Armin von (2007): *Die Europäische Union und das Völkerrecht der kulturellen Vielfalt – Aspekte einer wunderbaren Freundschaft*. European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 1/2007. S. 26.

<sup>74</sup> Blokker (2006), S. 23.

<sup>75</sup> Dolowitz David, Marsh David (1996): “Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”, in: *Political Studies*, 44 (3), pp. 343-57. S. 344. Zitiert nach Königová, Lucie; Tulmets, Elsa; Tomalová, Eliška (2006): *Twinning Projects: Analysing the Experience of „Old“ EU Member States and Evaluating Benefits of Twinning Out for the Czech Republic*. S. 17.

a program in effect elsewhere is the starting point for the design of a new program allowing for differences in institutions, culture, and historical specifics".<sup>76</sup> Hybridisierung / Adaption beinhaltet also eine gewisse Kontextualisierung und verwehrt somit den bloßen ‚Import‘ einer Politik. „Adaptation rejects copying every detail of a program; instead, it uses particular measure as a guide to what can be done”.<sup>77</sup>

Sowohl Europäisierung als auch Policy-Transfer beinhalten Elemente von soziologischen Theorien zu Sozialisation und Lernen. Diesen beiden Konzepten kommt neben der Konditionalität in der EU Heranführungspolitik große Bedeutung zu:

„... the mechanism through which the CEECs [Central and Eastern European Countries] adopt these rules might relate to processes of persuasion and learning in which EU actors socialize CEEC actors rather than coerce them.“<sup>78</sup>

Diese Sozialisation im Sinne einer Einführung von neuen Mitgliedern in die Verhaltensregeln / -muster einer Gesellschaft<sup>79</sup> stellt sich im Kontext EU Heranführung als in eine Richtung laufender Prozess dar: „ ... aim[ing] at socialising Candidate Countries and third states into the EU’s conception of Human Rights and political and normative culture.“<sup>80</sup> Dies setzt das Vorhandensein einer europäischen Identität und gemeinsamer Werte und Normen voraus, die von den EU AkteurInnen ihren Ansprechpersonen in den Partnerländern vermittelt werden. Soziales Lernen kann auf der individuellen, kollektiven und Organisationsebene erfolgen.<sup>81</sup> Es vollzieht sich durch die Schaffung von Netzwerken und Wissensgemeinschaften,<sup>82</sup> in denen die Mechanismen der Argumentation und Überzeugung eine wichtige Rolle spielen:

„Correspondingly, arguing about the legitimacy of rules and the appropriateness of behaviour ..., persuasion ... and ‘complex’ learning ... characterize the process of rule transfer and rule adoption.“<sup>83</sup>

Neben dem Konzept der Sozialisation, mit dem eben nur das Lernen auf BL-Seite erfasst wird, kommt im Zusammenhang mit *Twining* schließlich auch dem Konzept des ‚mutual learning‘ große Bedeutung zu. Ebenfalls Königová, Tulmets und Tomalová folgend werde ich zeigen, inwieweit und wo *Twining* Raum für beiderseitiges Lernen zulässt und somit einen dialogischen Zugang in die von Konditionalität und Einseitigkeit geprägte Heranführungspolitik einbringt. Der Ansatz des ‚mutual learning‘ beinhaltet die Anerkennung der Tatsache, dass keiner der einzelnen involvierten Akteure die eine Lösung hat, sondern dass Lösungen auf einem Prozess und auf Interaktion beruhen. Damit rückt dieses Konzept sehr nahe an die oben dargelegten kommunikationswissenschaftlichen Ansätze zu interkulturellem Dialog (ebenso wie an die zitierten Ansätze aus der Europaforschung) und lässt sich hier eine Brücke schlagen. Dies will ich versuchen, im Rahmen dieser Arbeit anhand der in der Einleitung formulierten Forschungsfragen zur Politik des interkulturellen Dialogs einerseits und zu *Twining* andererseits sowie zum Konnex der beiden Politikbereiche zu tun.

---

<sup>76</sup> Rose Richard (1993): *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham (New Jersey): Chatham House Publishers. S. 31. Zitiert nach Tulmets (2008), S. 115.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Schimmelfennig; Sedelmeier (2004), S. 662.

<sup>79</sup> Vgl. Königová (2003), S. 16.

<sup>80</sup> Königová; Tulmets; Tomalová (2006), S. 16.

<sup>81</sup> Vgl. Ibid.

<sup>82</sup> Vgl. Ibid., S. 17.

<sup>83</sup> Schimmelfennig; Sedelmeier (2004), S. 667.

## 2.3 Methode

Wie bereits in der Einleitung angerissen ist Ziel dieser Diplomarbeit, zwei Politikfelder der Europäischen Union zueinander in Bezug zu setzen: die Politik des interkulturellen Dialogs als Ausformung der EU Diversitätspolitik soll dem Instrument *Twinning*, das als zentrales Instrument der EU Heranführungspolitik im weiteren Sinne durch bi-/multilaterale partnerschaftliche Zusammenarbeit gekennzeichnet ist, gegenüber gestellt und relevante Bezüge herausgearbeitet werden. Ein verbindendes Moment ist die in beiden Bereichen wichtige Position der Europäischen Kommission, die beide policies maßgeblich gestaltet. Deren Gegenüberstellung kann in gewissem Maße als vergleichende Politikfeldanalyse gewertet werden. Zwar ist Gegenstand meiner Analyse nicht das Politikfeld A in Staat A im Vergleich zum Politikfeld A in Staat B, wie dies für gewöhnlich in der vergleichenden Politikfeldanalyse der Fall ist.<sup>84</sup> Stattdessen möchte ich untersuchen, inwieweit die Vorgaben des suprastaatlichen Politikfelds A im Politikfeld B der gleichen suprastaatlichen Einheit EU Berücksichtigung finden. Das vergleichende Element kommt dabei nicht so sehr aufgrund des selben starken Akteurs herein, sondern vielmehr über die Tatsache, dass die Politik des interkulturellen Dialogs als Querschnittsmaterie konzipiert ist, die sektorübergreifend in die anderen Politikbereiche der Union einbezogen werden soll. Mein Erkenntnisinteresse liegt darin, heraus zu finden, ob und inwieweit dies im Bereich von *Twinning* umgesetzt ist bzw. wo die Berührungspunkte zwischen den Politikfeldern liegen sowie inwiefern die Europäische Kommission folglich ihrer Aufgabe zur Kohärenz- und Konsistenzsicherung nachkommt.

Ich werde bei dieser Untersuchung qualitative Verfahren anwenden und zwar interpretative Inhaltsanalyse in Form von Text- und Dokumentenanalyse folgender Quellen:

Primärliteratur:

- EU Rechtsdokumente und Kommunikationen sowie Informationsmaterialien (EK, EP, Rat, Europäischer Rechnungshof);
- Pressemitteilungen der EU Institutionen;
- Von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studien / Evaluierungen;
- Konferenzbeiträge und –berichte zu von der EK veranstalteten einschlägigen Konferenzen;
- Relevante Rechtsdokumente anderer internationaler Organisationen;
- Einschlägige ‚policy-statements‘ der Zivilgesellschaft.

Die Untersuchung von interkulturellem Dialog als sich in den letzten Jahren entwickelndes ‚policy-issue‘ auf europäischer Ebene erfolgte primär über Internet-Recherche.

Die Detailanalyse von *Twinning* auf Bezüge zu interkulturellem Dialog / Interkulturalität / Diversität stützt sich auf folgende Arten von Materialien (detaillierte Liste im Anhang zum Literaturverzeichnis):

- *Twinning*-Regelwerk in Form des *Twinning*-Handbuchs in den sechs verfügbaren Fassungen (Geltung von 2000 – dato) sowie der *Twinning News* und der *European Neighbourhood Twinning News*;
- *Twinning*-Websites der Generaldirektion Erweiterung und von EuropeAid;

---

<sup>84</sup> Vgl. Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg.) (2003): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Oldenbourg Verlag: München. S. 210f.

- Informationsmaterialien der EK zu *Twinning* (Broschüren, DVD);
- *Twinning*-Statistiken der EK;
- Von der EK verteilte Unterlagen zu den Resident Twinning Adviser - Trainings sowie sonstigen Fachtreffen;
- Projektausschreibungen.

Sekundärliteratur sowohl zur Politik des interkulturellen Dialogs als auch zu *Twinning* ist nur begrenzt verfügbar. Die von mir herangezogenen Veröffentlichungen umfassen unabhängige Evaluierungen und Studien, Forschungsprojektberichte, Artikel in wissenschaftlichen Zeitschriften, Working Papers.

### 3 Die EU Diversitätspolitik und interkultureller Dialog

#### 3.1 Das Konzept Diversität im EU Recht

*“... there is no overall European consensus on the meaning of ‚diversity‘, and consequently there cannot be a clear-cut European multicultural model. ... Ultimately, this might suggest that Europe takes diversity seriously.”<sup>85</sup>*

Der Begriff ‚Diversität‘ wird im Kontext europäischer Politik vielfach und in unterschiedlicher Weise verwendet: in der Kulturpolitik, im Zusammenhang mit Minderheiten und Immigration, in der Antidiskriminierungspolitik, in Bezug auf Nationalidentitäten. Gabriel Toggenburg kommt daher zu der Auffassung:

„... the notion of “diversity” remains vague, if not ambiguous. It seems almost impossible to establish an overarching “principle” that could convincingly cover all the different forms of “diversity” in EU law ...”<sup>86</sup>

Auch Armin von Bogdandy konstatiert hinsichtlich des Begriffs ‚kulturelle Diversität‘ und mit Blick auf Völker- und EU Recht, dass „der Terminus kulturelle Vielfalt in einer Vielzahl unterschiedlicher Kontexte mit variablen und wenig präzisen Bedeutungen ... genutzt“<sup>87</sup> wird und:

„... so unterschiedliche Rechstinstitute wie staatliche Souveränität, Selbstbestimmungsrecht der Völker, allgemeine Menschenrechte und spezielle Gruppenrechte thematisiert, zumeist in der Perspektive Identitätsbildung und –wahrung.“<sup>88</sup>

Im Kontext der EU bezeichnet Bogdandy kulturelle Vielfalt als „wichtigen Topos“, der sich sowohl in Rechtsakten als auch in Ausdrucksformen unionaler Selbstdarstellung findet.<sup>89</sup> Ob sie allerdings ein Rechtsprinzip darstellt, bleibt für ihn – schon weil „der Begriff oft Widerstreitendes bezeichnet“<sup>90</sup> – zweifelhaft.

Wieder auf Toggenburg zurück kommend, der anlässlich der EU Erweiterung 2004 das damit verbundene Paradoxon einer Einigung einerseits und einer Diversifizierung andererseits untersuchte, lassen sich in Bezug auf das Primärrecht der Union drei wichtige Bedeutungen von Diversität unterscheiden.<sup>91</sup>

---

<sup>85</sup> Toggenburg, Gabriel N. (2005): “Who is Managing Ethnic and Cultural Diversity in the European Condominium? The Moments of Entry, Integration and Preservation”, in: *Journal of Common Market Studies* 2005 Band 43, Nummer 4. S. 735f.

<sup>86</sup> Toggenburg, Gabriel N. (2004b): “Unification via Diversification – what does it mean to be “united in diversity”?” in: *EUMAP (EU Monitoring and Advocacy Program) Online Journal*, May 2004 - Enlargement Day. <http://www.eumap.org/journal/features/2004/bigday/diversity>, zugegriffen am 07.08.2008.

<sup>87</sup> Bogdandy, Armin von (2007), S. 7.

<sup>88</sup> Ibid., S. 11.

<sup>89</sup> Ibid., S. 5.

<sup>90</sup> Ibid., S. 44.

<sup>91</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen auf Toggenburg (2004b).

1) Diversität im Hinblick auf EU Strukturen wurde durch die Verträge von Amsterdam und Nizza ermöglicht, indem in Form der ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ ein Rahmen für eine vertiefte Integration jener Mitgliedstaaten, die dies beabsichtigen, geschaffen wurde.<sup>92</sup> Auch wenn diese Bestimmungen bisher nicht zur Anwendung gekommen sind, so besteht doch die Möglichkeit – nach Toggenburg sogar Wahrscheinlichkeit –, dass Europa in Zukunft durch „asymmetric structures, „hills and valleys“ of integrative density and diverse forms of integration amongst EU member states“<sup>93</sup> gekennzeichnet sein wird.

2) Diversität hinsichtlich Nationalidentitäten stellt den Hauptreferenzpunkt des Vielfaltsdiskurses in der EU dar. Im Vordergrund steht dabei der Schutz der Nationalstaaten und ihrer Spezifika vor einer zu weit reichenden Vereinheitlichung, oder wie Toggenburg es formulierte, „a „Brussels-driven“ excess of harmonisation“.<sup>94</sup> Es lässt sich argumentieren, dass diese Art von Diversität zu den Baugesetzen der EU gehört und sich zB im Subsidiaritätsprinzip, im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, in der starken Position des Rates und dem Einstimmigkeitserfordernis dort äußern. Als ausdrückliche Verankerung ihrer Vielfalt und Schranke gegen zu starke Homogenisierung schufen die Mitgliedstaaten im Vertrag von Maastricht 1992 die allgemeine Bestimmung des Artikel 6 Absatz 3 EUV: „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten.“<sup>95</sup> Ebenfalls mit dem Vertrag von Maastricht wurde der Artikel 151 EGV eingeführt, der vorsieht, dass „[d]ie Union ... einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt [leistet]“<sup>96</sup>, und damit erstmals eine Kompetenzgrundlage für eine EU Kulturpolitik brachte (mehr dazu in Kapitel 3.2.1). Diese Bestimmung spricht einerseits von den Kulturen der Mitgliedstaaten, was eine Interpretation im Sinne von Nationalidentitäten nahe legt; andererseits nimmt sie aber auch Bezug auf die regionale Vielfalt und lässt damit ebenso ein subnationales Verständnis von Diversität und die Förderung von regionalen Kulturen sowie Minderheiten zu, was für Ambivalenz des Begriffs sorgt.<sup>97</sup>

Auch die Europäische Grundrechtecharta aus dem Jahr 2000 nimmt bereits in ihrer Präambel mit den Worten „unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten“<sup>98</sup> Bezug auf die Achtung von Diversität. Während hier die Interpretation in Richtung Nationalkulturen nahe liegt, kann die Regelung des Artikel 22 – „Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.“<sup>99</sup> – unterschiedlich ausgelegt werden. So hat das EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights darin eine Verpflichtung der Union zur Achtung subnationaler Diversität und zum Minderheitenschutz gesehen.<sup>100</sup> (siehe dazu unten 3)).

---

<sup>92</sup> Siehe Titel VII EUV in: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Amtsblatt der Europäischen Union C 321 E/1 vom 29.12.2006.

<sup>93</sup> Toggenburg (2004b).

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Amtsblatt der Europäischen Union C 321 E/1 vom 29.12.2006. S. 12.

<sup>96</sup> Ibid., S. 113f.

<sup>97</sup> So auch Toggenburg, Gabriel N. (2004a): *The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity*. European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 1/2004. S. 18f.

<sup>98</sup> Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2007/C 303/01); Amtsblatt der Europäischen Union C 303 vom 14.12.2007. S. 2.

<sup>99</sup> Artikel 22 ibid., S. 7.

<sup>100</sup> EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights (2002): *Report on the situation of fundamental rights in the European Union and its Member States in 2002*. p. 173ff.

Der gescheiterte Verfassungsvertrag von 2003 enthielt in seinem Artikel 3 Absatz 3 folgende explizite Zielformulierung: „Die Union wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“<sup>101</sup> Außerdem sah der Verfassungsvertrag unter den EU Symbolen die Einführung des offiziellen Mottos „United in diversity / In Vielfalt geeint“ vor (Artikel I-8).<sup>102</sup> Toggenburg ist der Meinung, dass dieses Motto primär auf die Vielfalt der nationalen Identitäten abstelle:

„The EU's motto seems rather to refer to entities with state character (i.e. the member States) and not to social and ethnic groups. ... the new EU motto is thought to strengthen the ... identity protection clause rather than to threaten the member States with a sort of multicultural EU vision.“<sup>103</sup>

An mehreren Stellen argumentiert Toggenburg, das Motto vermittele, dass jede weitere Integration („unity“) der Bedingung der Aufrechterhaltung der Diversität unter den Mitgliedstaaten unterstellt ist:

“ ... the European Union seems rather to express a concern about national cultures. Every further step of integration has to take into account the ‘caveat’ of not endangering diversity amongst the member states.“<sup>104</sup>

Der Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 behält die oben beschriebene Bestimmung des Verfassungsentwurfs bei (ebenfalls als Art. 3/3, übernimmt aber nicht die formelle Einführung des Unionsmottos. Dazu findet sich jedoch im Anhang zum Vertrag die Erklärung von 16 Mitgliedstaaten, dass – neben den anderen Symbolen – der Leitspruch „In Vielfalt geeint“ für sie auch künftig als Symbol „die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union und ihre Verbundenheit mit dieser“<sup>105</sup> ausdrücken soll. Selbst wenn die Verfassung nicht in Kraft getreten ist und somit auch das Motto als solches nicht formell eingeführt wurde, so hat es doch große Bedeutung erlangt und wird als Referenzrahmen erhalten bleiben. Offen ist aber, welche Lesart des Begriffs Vielfalt in Zukunft zur Anwendung kommen wird.

3) Diversität als Vielfalt der Kulturen – in Überwindung des Konzepts der Nationalkulturen – bezieht sich auf die Zusammensetzung der europäischen Gesellschaft(en). Wie Toggenburg schreibt, „what stands at stake here is the diversity not amongst the member States, but *within* the individual EU member States.“<sup>106</sup> Diese Sichtweise inkludiert Minderheitenkulturen, regionale Identitäten und MigrantInnen-communities. Diese Perspektive von Diversität und der entsprechende Diskurs haben sich erst seit Beginn des Jahrzehnts entwickelt und Toggenburg spricht von „modest tendencies in this direction“<sup>107</sup>. Wie oben angesprochen, lässt sich im Primärrecht Artikel 151 EGV auch im Sinne eines solchen inklusiven – im Gegensatz zum exklusiven, nationalstaatsorientierten – Verständnisses von kultureller Vielfalt deuten.

---

<sup>101</sup> Artikel I-3 Abs 3 des Vertrags über eine Verfassung für Europa; Amtsblatt der Europäischen Union C 310 vom 16.12.2004. S. 12.

<sup>102</sup> Artikel I-8 *ibid.*, S. 13.

<sup>103</sup> Toggenburg (2004b).

<sup>104</sup> Toggenburg (2004a), S. 18. Vgl. auch derselbe (2004b).

<sup>105</sup> Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Amtsblatt der Europäischen Union C 115 vom 9. Mai 2008. S. 355.

<sup>106</sup> Toggenburg (2004b).

<sup>107</sup> Toggenburg (2004a), S. 18.

Auch wurde, wie ebenfalls bereits erwähnt, die Bestimmung des Artikels 22 der EGRCh von hochrangigen GrundrechtsexpertInnen in diese Richtung interpretiert. Des Weiteren gibt das allgemeine Diskriminierungsverbot des Artikel 21 EGRCh in der Aufzählung der verpönten Diskriminierungsgründe, und insbesondere der Inkludierung der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit darunter, einen deutlichen Hinweis auf eine breitere Bedeutung von Diversität, nämlich Vielfalt im Staat miteinschließend, zu erkennen.

Jedenfalls stellen die europäische Antidiskriminierungspolitik, die auf dem durch den Vertrag von Amsterdam 1997 geschaffenen Artikel 13 EGV<sup>108</sup> beruht, und die Politik der Integration von Drittstaatsangehörigen Anzeichen für eine zunehmende Bedeutung des „Unionsrecht[s] als Instrument der Förderung kultureller Vielfalt im Sinne eines kulturellen Pluralismus“<sup>109</sup> dar.<sup>110</sup> Ebenso wie der Verfassungsentwurf von 2003 nimmt auch der Reformvertrag 2007 die Achtung von Minderheitenrechten explizit in den neuen Artikel 2 über die „Werte, auf die sich die Union gründet“, auf.<sup>111</sup> Zu diesen Werten zählen:

„ ... die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“<sup>112</sup>

Auch enthält der Artikel (wiederum teilweise unter Rückgriff auf den Verfassungsvertrag, der einen ähnlichen Passus in Artikel 6 vorsah) ein Bekenntnis zu einer pluralistischen Gesellschaft, das als weiteres Indiz für eine verstärkte Befassung mit Vielfalt auf der gesellschaftlichen Ebene innerhalb der Staaten gelten kann:

„Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“<sup>113</sup>

Eine ausdrückliche Kompetenzregelung für Minderheitenschutz auf EU Ebene sieht der Vertrag allerdings weiterhin nicht vor (sofern man eben nicht Artikel 22 EGRCh – die ja mit dem Inkrafttreten des Vertrags rechtsverbindlich werden soll - als solche deutet). Somit kann mit Toggenburg nach wie vor folgender Schluss gezogen werden:

---

<sup>108</sup> Dieser bestimmt als Ermächtigungsnorm für gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen: „(1) Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“ Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Amtsblatt der Europäischen Union C 321 E/1 vom 29.12.2006. S. 48.

<sup>109</sup> Bogdandy (2007), S. 14.

<sup>110</sup> Vgl. die Richtlinien 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Amtsblatt der Europäischen Union L 180/22 vom 19.07.2000) und 2003/109/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Amtsblatt der Europäischen Union L 303/16 vom 02.12.2000); vgl. dazu auch Toggenburg (2005), S. 725ff.

<sup>111</sup> Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Amtsblatt der Europäischen Union C 115 vom 9. Mai 2008. S. 17.

<sup>112</sup> Ibid., S. 17.

<sup>113</sup> Ibid., S. 17.

„One expression of that diversity between the states is the very specific stance each of the Member States takes vis-à-vis the diversity within the states ... . In this sense the value of diversity can be labelled as ‘self-restrictive’.”<sup>114</sup>

Dieser Befund stellt auf die Tatsache ab, dass die Achtung der Diversität der Mitgliedstaaten eine Vereinheitlichung der Förderung von kultureller Diversität innerhalb der Staaten durch die EU beschränkt. Dennoch und trotz „the rather weak constitutional standing of the value of diversity“<sup>115</sup> – bedingt nicht zuletzt durch die begriffliche Unklarheit – wird der Terminus in der politischen und folglich auch der akademischen Debatte oft im Zusammenhang mit Minderheiten und/oder Migration verwendet.

Wie in den Kapiteln 3.3 und 3.4 zu zeigen sein wird, bekräftigt auch der europäische Diskurs rund um das Thema interkultureller Dialog (innerhalb der EU) und insbesondere rund um das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs (EJID) diese breitere, subnationale Auffassung von Diversität. Interessant scheint im diesem Zusammenhang, dass als EJID-Motto mit dem Spruch ‚Together in diversity‘ eine Abwandlung des Unionsmottos gewählt wurde. Diese Wortwahl lässt sich dahingehend interpretieren, dass eine stärkere Betonung auf ‚doing things together‘ als auf eine - statisch begreifbare – Einheit gelegt wurde. Dies entspricht mehr dem Konzept von Dialog als Interaktion, zu der die TeilnehmerInnen aktiv beitragen. Eine andere mögliche Interpretation ist, dass durch das EJID-Motto der Fokus von der Ebene der Mitgliedstaaten weg verlagert werden soll, da eben bisher ‚unity‘ mit der europäischen Integration und ‚diversity‘ mit der Vielfalt der Staaten verbunden war. Durch diese Entkoppelung kann der Begriff ‚diversity‘ in dem veränderten Motto eine breitere Bedeutung erlangen.

Die unter 2) und 3) beschriebenen „two faces of the janus-headed notion of ‘diversity’“<sup>116</sup> stehen bis dato also durchaus in einem gewissen Spannungsverhältnis. Sollten allerdings der Reformvertrag von Lissabon und damit auch die Grundrechtecharta in Kraft treten, bleibt abzuwarten, wie sich ihre oben zitierten Bestimmungen auf die Weiterentwicklung der EU Diversitätspolitik auswirken werden. Ebenso wichtig bleibt in diesem Kontext natürlich die Frage, in welche Richtung die EU Einwanderungs- und Integrationspolitik gehen wird. Um an dieser Stelle zusammenfassend noch mal Gabriel Toggenburg zu zitieren:

“Whether or not diversity of cultures becomes a self-standing value in Europe beyond the self-defense of its various ‘state-cultures’ is up to the concrete in- and output at the level of EU politics. It remains to be seen whether ‘European dedication’ will confront the states with perceptions of diversity which no longer lie solely in their hands.”<sup>117</sup>

Nach dieser generellen Diskussion des Konzepts Diversität werde ich in den folgenden Kapiteln ausgehend von den oben angesprochenen primärrechtlichen Bestimmungen die Kulturpolitik der Union als für diese Arbeit zentrales (Teil-)Politikfeld der EU Diversitätspolitik näher beleuchten und zeigen, wie in deren Rahmen das Prinzip der kulturellen Vielfalt

---

<sup>114</sup> Toggenburg (2005), S. 735.

<sup>115</sup> Ibid., S. 735.

<sup>116</sup> Toggenburg (2004a), S. 16.

<sup>117</sup> Ibid., S. 18.

verwirklicht ist (Kapitel 3.2).<sup>118</sup> Im Anschluss daran werde ich die Entwicklung der europäischen Politik des interkulturellen Dialogs darstellen, die sich zunächst als Teil der Kulturpolitik einerseits und der Euro-Mediterranen Partnerschaft andererseits entwickelt hat, in den letzten Jahren aber als Querschnittsmaterie, die in alle Politikfelder Eingang finden soll, identifiziert wurde (Kapitel 3.3). Ein eigenes Kapitel wird dem Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs 2008 gewidmet sein (Kapitel 3.4). In einem zusammenführenden Kapitel am Ende dieses Abschnitts werde ich rekapitulieren, wie die Politik des interkulturellen Dialogs als Teil der EU Diversitätspolitik erfasst werden kann und wie sich der Diskurs dazu entwickelt hat (Kapitel 3.5).

## **3.2 Diversitätspolitik im Kontext der Kulturpolitik**

Die Politik des interkulturellen Dialogs ist eng mit der Entwicklung der Politik der EU zu kultureller Diversität verknüpft bzw. in diese eingebettet, wie sich in den nächsten beiden Kapiteln zeigen wird. Daher erachte ich es für erforderlich den weiteren Kontext der Kulturpolitik in Hinblick auf Diversität zu behandeln, bevor ich mich der Thematik interkultureller Dialog an sich zuwende.

In diesem Zusammenhang werde ich mich zunächst eingehender mit den Grundlagen der Förderung von kultureller Vielfalt im EU Primärrecht beschäftigen. So dann wird die UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen 2005 und die Rolle der EU Institutionen bei deren Ausarbeitung von Interesse sein. Schließlich soll der Stellenwert von Diversität in der rezenten und gegenwärtigen EU Kulturpolitik beleuchtet werden.

### **3.2.1 Primärrechtliche Verankerung von kultureller Vielfalt**

Die Kompetenz der Europäischen Union im Bereich der Politik der kulturellen Diversität beruht, wie im vorigen Kapitel bereits dargelegt, auf dem Vertrag vom Maastricht 1992, der mit dem Artikel 151 EG Vertrag eine Rechtsgrundlage für eine EU Kulturpolitik allgemein schuf. Artikel 151 lautet:

- „(1) Die Union leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.
- (2) Die Union fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen:
- Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker,
  - Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung,
  - nichtkommerzieller Kulturaustausch,

---

<sup>118</sup> Andere wichtige (Teil-)Politikfelder sind – wie oben angesprochen – die Antidiskriminierungspolitik und die Immigrations- und Integrationspolitik, jedoch würde deren Behandlung zum einen den Rahmen dieser Arbeit sprengen und zum anderen ihren Fokus von der spezifischen Politik des interkulturellen Dialogs weglenken.

— künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich. ...<sup>119</sup>

Die Union ist somit aufgrund dieser primärrechtlichen Bestimmung zur Achtung und Förderung von kultureller Vielfalt verpflichtet, unterliegt dabei jedoch den Grundsätzen der Subsidiarität und Komplementarität. Artikel 151 räumt keine Kompetenz zur Rechtsharmonisierung ein, vielmehr schließt sein Absatz 5 dies ausdrücklich aus. Dies bedeutet, dass den EU Institutionen „a merely accessory role“<sup>120</sup> zukommt, da sie nur hinsichtlich mitgliedstaatlicher Tätigkeit koordinierend, unterstützend und komplementierend aktiv werden können. Maßnahmen im Rahmen der Kulturpolitik werden von Rat und Europäischem Parlament im Mitentscheidungsverfahren beschlossen, wobei im Rat bis auf weiteres das Einstimmigkeitsprinzip gilt. In seinem Absatz 3 sieht Artikel 151 EGV auch die Förderung der Zusammenarbeit mit Drittländern sowie relevanten internationalen Organisationen vor und nennt dabei explizit den Europarat. Besonders relevant ist schließlich Absatz 4 des Artikels 151, der eine Art Mainstreaming der Achtung von kultureller Diversität in allen EU Politikbereichen verlangt:

„(4) Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen. ...“<sup>121</sup>

Diese Bestimmung, die in der Literatur unter anderem als „general, transversal sort of ‚cultural diversity impact clause“<sup>122</sup> bezeichnet wurde, verpflichtet die Union also dazu, kulturelle Diversität in ihren Politiken stets zu berücksichtigen. Zu den begrifflichen Unsicherheiten sei auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Die programmatischen Bestimmungen des Artikel 151 bleiben durch den Vertrag von Lissabon substantiell unverändert, jedoch wird als wichtige Neuerung das Einstimmigkeitserfordernis im Rat aufgegeben (Absatz 5), so dass Entscheidungen im Bereich Kultur – nach Inkrafttreten des Reformvertrags – mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.<sup>123</sup> Der Vertrag von Lissabon kann allgemein als die Bedeutung von Kultur stärkend angesehen werden. Bereits in der Präambel zum EU Vertrag findet sich nun ein dahingehender Bezug: „SCHÖPFEND aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas ...“.<sup>124</sup> Sagt dies noch nichts über die Achtung kultureller Vielfalt und Pluralismus aus, so nimmt der Vertrag, wie zuvor schon erwähnt, folgenden Passus in Artikel 3 Absatz 3 EUV unter die Ziele der Union auf: „Die Union wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die

---

<sup>119</sup> Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Amtsblatt der Europäischen Union C 321 E/1 vom 29.12.2006. S. 113f.

<sup>120</sup> Delia Ferri: *EU participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks*. European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 3/2005. S. 28.

<sup>121</sup> Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Amtsblatt der Europäischen Union C 321 E/1 vom 29.12.2006. S. 114.

<sup>122</sup> Toggenburg (2004a), S. 15.

<sup>123</sup> Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Amtsblatt der Europäischen Union C 115 vom 9. Mai 2008. S. 122. Anmerkung: Durch den Vertrag von Lissabon wurde der EG-Vertrag in ‚Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union‘ unbenannt und Artikel 151 in der neuen Zählweise zu Artikel 167. Da der Reformvertrag aber noch nicht in Kraft getreten ist, beziehe ich mich grundsätzlich auf die bisher geltenden Fassungen von EU-Vertrag und EG-Vertrag.

<sup>124</sup> *Ibid.*, S. 15.

Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“<sup>125</sup> Insbesondere aber die Tatsache, dass mit Inkrafttreten des Reformvertrags die Europäische Grundrechtecharta rechtsverbindlich wird (gemäß des neuen Artikels 6 EUV<sup>126</sup>), bedeutet für die europäische Kulturpolitik eine wichtige primärrechtliche Regelung. Wie bereits ausgeführt, ist die Verpflichtung zur Achtung von kultureller Vielfalt sowohl in der Präambel als auch explizit in Artikel 22 der Charta festgehalten. Im Zusammenhang mit Kulturpolitik ist darüber hinaus Artikel 13 zu nennen, der besagt: „Kunst und Forschung sind frei.“<sup>127</sup> Ebenso bedeutsam ist in diesem Kontext die in Artikel 11 verankerte Meinungs- und Informationsfreiheit, wie auch weitere in der Charta geregelte Grundrechte für die EU Kulturpolitik relevant werden könnten.

An dieser Stelle soll betont werden, dass die Charta primär die EU Institutionen im Rahmen der Ausübung ihrer Kompetenzen verpflichtet (Artikel 51 EGRCh) und Mitgliedstaaten nur in der „so genannten Durchführungskonstellation“<sup>128</sup>, d.h. wenn sie EU Recht implementieren. Der Vertrag von Lissabon ändert an dieser Regelung nichts (Artikel 6 Absatz 1 EUV neu<sup>129</sup>).

### 3.2.2 Die UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen 2005

„Cultural diversity can be protected and promoted only if human rights and fundamental freedoms, such as freedom of expression, information and communication, as well as the ability of individuals to choose cultural expressions, are guaranteed.“<sup>130</sup>

Dieser erste von acht leitenden Grundsätzen der UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen bildet einen guten Anknüpfungspunkt zum vorherigen Kapitel. Die Verbindung von kultureller Vielfalt und Grund- und Menschenrechten wird auch bereits in der Präambel der Konvention angesprochen, wenn es heißt: „*Celebrating the importance of cultural diversity for the full realization of human rights and fundamental freedoms ...*“.<sup>131</sup> Die Achtung von kultureller Diversität ist also zum einen menschenrechtlich geboten und Ausdruck der Einhaltung von Menschenrechten, zum anderen ihrerseits abhängig von deren Gewährleistung. Sind etwa Meinungs- und Informationsfreiheit nicht garantiert, ist es schwer vorstellbar, dass „recognition of equal dignity of and respect for all cultures“<sup>132</sup> oder „[e]quitable access to a rich and diversified range of cultural expressions from all over the world“<sup>133</sup>, wie es die Konvention in zwei weiteren Grundsätzen fordert, gegeben sind.

Die Konvention definiert kulturelle Vielfalt wie folgt:

---

<sup>125</sup> Ibid., S. 17.

<sup>126</sup> Ibid., S. 19.

<sup>127</sup> Artikel 13 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2007/C 303/01); Amtsblatt der Europäischen Union C 303 vom 14.12.2007. S. 5.

<sup>128</sup> Bogdandy (2007), S. 33.

<sup>129</sup> Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Amtsblatt der Europäischen Union C 115 vom 9. Mai 2008. S. 19.

<sup>130</sup> UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005, Artikel 2.1.

<sup>131</sup> Ibid., Präambel.

<sup>132</sup> Ibid., Artikel 2.3.

<sup>133</sup> Ibid., Artikel 2.7.

„Cultural diversity“ refers to the manifold ways in which the cultures of groups and societies find expression. These expressions are passed on within and among groups and societies.“<sup>134</sup>

Kulturelle Ausdrucksformen sind laut Konvention „those expressions that result from the creativity of individuals, groups and societies, and that have cultural content.“<sup>135</sup> Diese Definitionen bleiben nicht zu letzt deshalb ziemlich vage, da die Konvention keine Definition von ‘Kultur’ bietet (siehe Kapitel 2.1).

Anlässlich der Verabschiedung der Konvention am 20. Oktober 2005 konstatierte die Europäische Kommission:

„Aus Sicht der Kommission ist die UNESCO-Konvention ... eine Umsetzung der Gemeinschaftsprinzipien auf internationaler Ebene – vor allem von Artikel 151 Absatz 4, laut dem die Gemeinschaft bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen des Vertrags den kulturellen Aspekten Rechnung trägt.“<sup>136</sup>

In den Verhandlungen der Konvention kam der EK eine bedeutende Rolle zu. Der Rat erteilte ihr im November 2004 das Mandat<sup>137</sup>, für die Europäische Gemeinschaft an den Verhandlungen teilzunehmen, um die Vereinbarkeit der Konventionsbestimmungen mit dem *acquis communautaire* sowie den Kompetenzen und Interessen der EU sicherzustellen. Daneben wurden die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen von der jeweiligen Ratspräsidentschaft vertreten, wobei zwischen dieser und der Kommission eine enge Abstimmung ihrer Standpunkte erfolgte. Diese Vorgangsweise wurde gewählt, da es sich bei der Kulturpolitik – wie oben dargelegt - um einen Rechtsbereich handelt, in dem die Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilt sind (wenn auch mit Schwergewicht bei den Mitgliedstaaten).

Deshalb war es aufgrund des EG Vertrags auch erforderlich, dass die Konvention sowohl von den Mitgliedstaaten als auch der Gemeinschaft ratifiziert wurde. Dies geschah auf EU Ebene durch die Entscheidung des Rates vom 18. Mai 2006<sup>138</sup> über die Annahme der Konvention. Am 18. Dezember schließlich war die erforderliche Anzahl von 30 Ratifikationen für das Inkrafttreten erreicht, als sowohl die Gemeinschaft als auch 12 Mitgliedstaaten ihre Ratifikationsinstrumente der UNESCO vorlegten<sup>139</sup>.

Die Kommission begrüßte die Ratifikation der Konvention, für deren Verhandlung sie als „the voice of the Community“<sup>140</sup> verantwortlich war, und schätzte sie folgendermaßen ein:

„This Convention forms the basis of a new pillar of world governance in cultural matters. Its ratification paves the way for enhanced cultural cooperation at international level, notably through exchanges of views and best practices in public policies to promote cultural diversity.“<sup>141</sup>

---

<sup>134</sup> Ibid., Artikel 4.1.

<sup>135</sup> Ibid., Artikel 4.3.

<sup>136</sup> Pressemitteilung MEMO/05/387 vom 20. Oktober 2005.

<sup>137</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/04/st14/st14667.de04.pdf>, zugegriffen am 20.10.2008.

<sup>138</sup> Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 18. Mai 2006.

<http://ec.europa.eu/culture/portal/action/diversity/pdf/st08668.DE06.pdf>, zugegriffen am 20.10.2008.

<sup>139</sup> Pressemitteilung IP/06/1830 vom 19. Dezember 2006.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid.

Wie vom Text der Konvention selbst vorgesehen<sup>142</sup>, trat sie in der Folge drei Monate später, am 18. März 2007, in Kraft.

Die Tatsache, dass die Union als solche, vertreten durch die EK, erstmals an den Verhandlungen eines normativen Textes im Rahmen der UNESCO beteiligt war, ist nicht nur substantiell, sondern auch institutionell von Bedeutung für die EU Kulturpolitik. In den Worten von Delia Ferri:

„The specific impact of this supranational negotiating practice is thus a way to de-structure (re-structure) the form of cultural competences in order to respond to a transnational (and supranational) imperative of protection of cultural diversity.“<sup>143</sup>

Gerade mit Blick auf die Einführung der Mehrheitsentscheidung im Rat, die sich sowohl im Verfassungsvertrag von 2003 (auf den Ferri sich noch bezog) als auch im Reformvertrag 2007 findet, kann mit ihr argumentiert werden:

„ ... the constant process towards an even deeper role of the Community/Union in the cultural field, which is well demonstrated by participation in this UNESCO Convention, will not cease.“<sup>144</sup>

Auch Armin von Bogdandy, der die aktive – und nicht mehr bloß beobachtende – Position der Europäischen Kommission in den UNESCO-Verhandlungen als „Speerspitze der gegenwärtigen völkerrechtlichen Vielfaltspolitik der Union“<sup>145</sup> bezeichnet, sieht in der Konvention und ihrem Zustandekommen eine Stärkung der europäischen Einheit. Dies argumentiert er einerseits ebenfalls durch den größer werdenden Einfluss der Union im Kulturbereich, einschließlich des „Vielfaltsmanagements“<sup>146</sup>; andererseits führt er aus:

„[Das] gebündelte Auftreten hat nach allgemeiner Auffassung den Abschluss der Konvention mit einem von den europäischen Staaten gewünschten Inhalt gegen den Widerstand der Vereinigten Staaten von Amerika wesentlich erleichtert. ... Dies stützt das Anliegen einheitlicher unionaler Außenvertretung in anderen Fällen gegen widerstrebende Mitgliedstaaten, die in ihrer internationalen Präsenz ein wesentliches Instrument nationaler Einheitsbildung sehen.“<sup>147</sup>

### 3.2.3 Diversität in der aktuellen EU Kulturpolitik

Nach der ersten Generation von Kulturaktionsprogrammen auf Grundlage des Artikel 151 EGV in den 1990er Jahren<sup>148</sup> forderte der Rat die Kommission im September 1997 auf, Vorschläge für die Schaffung eines einheitlichen Finanzierungs- und Planungsinstruments zur Umsetzung

---

<sup>142</sup> UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005, Artikel 29.

<sup>143</sup> Ferri (2005), S. 26.

<sup>144</sup> Ferri (2005), S. 28.

<sup>145</sup> Bogdandy (2007), S. 41.

<sup>146</sup> Ibid., S. 42.

<sup>147</sup> Ibid., S. 42.

<sup>148</sup> Kaleidoskop-Programm 1996, Ariane-Programm 1997, Raphael-Programm 1997, siehe Ferri (2005): S. 13f. Beschlüsse Nr. 719/96/EG (1), Nr. 2085/97/EG (2) und Nr. 2228/97/EG (3).

von Artikel 151 vorzulegen.<sup>149</sup> In Folge dessen schlug die EK im Mai 1998 ein erstes Europäisches Rahmenprogramm zur Kulturförderung vor, das als *Kultur 2000* am 14. Februar 2000 von Rat und Europäischem Parlament für eine fünfjährige Laufzeit, die später bis Ende 2006 verlängert wurde, beschlossen wurde.<sup>150</sup> Die Hervorhebung von kultureller Vielfalt und ihre schwerpunktmäßige Berücksichtigung bei der Förderung von kulturellem Schaffen zählten explizit zu den Zielen des Programms.<sup>151</sup> Nachfolger von *Kultur 2000* ist das im Dezember 2006 beschlossene Programm *Kultur (2007-2013)*, durch das „[e]ine aktive Kulturpolitik, die auf den Erhalt der kulturellen Vielfalt Europas und die Förderung der gemeinsamen kulturellen Merkmale und des Kulturerbes ausgerichtet ist,“<sup>152</sup> umgesetzt werden soll. Ziel dieses – im Vergleich zu *Kultur 2000* fokussierteren - Programms ist der Ausbau der kulturellen Zusammenarbeit, vor allem auch durch die Förderung des interkulturellen Dialogs (siehe Kapitel 3.3.1). Zwar führt das neue Programm die Wahrung und Förderung von kultureller Diversität nicht mehr ausdrücklich unter seinen – eingeschränkteren – Zielen an, jedoch lässt sich argumentieren, dass das Ziel Förderung des interkulturellen Dialogs die Achtung von kultureller Vielfalt ja konzeptuell voraussetzt (siehe Kapitel 2.1). Andererseits ist die Unterstützung von Zusammenarbeit und Austausch wiederum wesentlich,

„... um die kulturelle und sprachliche Vielfalt in Europa zu achten und zu fördern und den europäischen Bürgern eine bessere Kenntnis der anderen Kulturen Europas zu ermöglichen und dabei gleichzeitig ihr Bewusstsein für ihr gemeinsames europäisches Kulturerbe zu stärken.“<sup>153</sup>

Auch die damit verbundene Bedeutung für die Stärkung der UnionsbürgerInnenschaft wird unterstrichen:

„Die Förderung der kulturellen und sprachlichen Zusammenarbeit und Vielfalt trägt somit durch die direkte Einbindung der europäischen Bürger in den Integrationsprozess dazu bei, der Europabürgerschaft greifbare Realität zu verleihen.“<sup>154</sup>

Weder im Rahmen von *Kultur 2000* noch von *Kultur 2007-2013* wird der Begriff kulturelle Vielfalt näher bestimmt und bleibt daher auch hier offen für Auslegung. Da sich im Beschluss Nr. 1855/2006/EG zu *Kultur 2007-2013* mehrfach Bezüge auf die Bekämpfung von jeglicher Ausgrenzung und Diskriminierung, von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie auf die Förderung von Toleranz finden<sup>155</sup>, liegt eine Lesart von kultureller und sprachlicher Vielfalt als Diversität auf gesellschaftlicher Ebene (iSd Ausführungen zu 3) im vorigen Kapitel) nahe.

---

<sup>149</sup> Beschluss des Rates vom 22. September 1997 über die künftige europäische Tätigkeit im Kulturbereich Amtsblatt der Europäischen Union C 305 vom 7.10.1997.

<sup>150</sup> Beschluss Nr. 508/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Februar 2000 über das Programm „Kultur 2000“; Amtsblatt der Europäischen Union L 63/1 vom 10.3.2000; Beschluss Nr. 626/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Änderung des Beschlusses Nr. 508/2000/EG über das Programm "Kultur 2000"; Amtsblatt der Europäischen Union L 99/3 vom 3.4.2004.

<sup>151</sup> Artikel 1 des Beschlusses Nr. 508/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Februar 2000 über das Programm „Kultur 2000“; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 63/1 vom 10.3.2000.

<sup>152</sup> Punkt 2 der Präambel des Beschlusses Nr. 1855/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Kultur“ (2007-2013); Amtsblatt der Europäischen Union L 372/1 vom 27.12.2006.

<sup>153</sup> Ibid., Punkt 1 der Präambel.

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> Siehe ibid., Punkte 3, 5, 7, 15 der Präambel und Artikel 12.

Ebenfalls basierend auf Artikel 151 EU Vertrag veröffentlichte die Europäische Kommission am 10. Mai 2007 als politisch-strategisches Papier einen Vorschlag für eine neue EU Kulturagenda.<sup>156</sup> Diese *European agenda for culture in a globalising world*, die von einem *Commission Staff Working Document*<sup>157</sup> mit einer Aufstellung der bisherigen Gemeinschaftsaktivitäten im Bereich Kultur ergänzt wurde, enthält folgende übergeordnete Zielformulierungen:

- „• promotion of cultural diversity and intercultural dialogue;
- promotion of culture as a catalyst for creativity in the framework of the Lisbon Strategy for growth and jobs;
- promotion of culture as a vital element in the Union's international relations.“<sup>158</sup>

Kultur als „a set of distinctive spiritual and material traits that characterize a society and social group ...[embracing] literature and arts as well as ways of life, value systems, traditions and beliefs“<sup>159</sup> betrachtend, geht die Agenda zunächst auf die unterschiedliche Geschichte, die Sprachen und Kulturen der Mitgliedstaaten ein und nimmt auch auf das – inoffizielle – Unionsmotto Bezug: „Through this unity in diversity, respect for cultural and linguistic diversity and promotion of a common cultural heritage lies at the very heart of the European project.“<sup>160</sup> Bereits in der obigen Beschreibung von Kultur als Charakteristikum (auch) einer sozialen Gruppe, vielmehr aber noch in der Betonung ihrer Bedeutung „in the complex fabric of the identities and habits of individuals and communities“<sup>161</sup> scheint aber ein über Nationalkulturen hinausgehendes Verständnis von Kultur und folglich von kultureller Vielfalt verankert. In Zusammenhang mit dem ersten oben genannten Ziel hält die Agenda so dann auch fest, dass:

„In order to simultaneously bring our common heritage to the fore and recognise the contribution of all cultures present in our societies, cultural diversity needs to be nurtured in a context of openness and exchanges between different cultures. As we live in increasingly multicultural societies, we need therefore to promote intercultural dialogue and intercultural competences.“<sup>162</sup>

Hierin lässt sich also der Bezug auf die subnationale, gesellschaftliche Ebene viel deutlicher erkennen. (Auf die Bedeutung von interkulturellem Dialog in der Agenda der Kommission werde ich im nächsten Kapitel spezifischer eingehen.)

Auch hinsichtlich von Kultur in den Außenbeziehungen der Union wird die Förderung des Reichtums von kultureller Vielfalt in allen Partnerländern, und zwar auch in Hinblick auf „local

---

<sup>156</sup> European Commission (2007a): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalizing world; COM(2007) 242 final; Brussels, 10.5.2007.

<sup>157</sup> European Commission (2007b): *Commission Staff Working Document - Inventory of Community actions in the field of culture*. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalizing world. SEC(2007) 570.

<sup>158</sup> European Commission (2007a), S. 8.

<sup>159</sup> Ibid., S. 2.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Ibid., S. 3.

<sup>162</sup> Ibid., S. 8.

identities“<sup>163</sup>, als besonders wichtig hervorgehoben und durch finanzielle und technische Unterstützung im Rahmen von unionaler Außen- und Entwicklungspolitik angestrebt.<sup>164</sup>

Die Agenda schlägt folgende neue Methoden, die mit der unveränderten Kompetenzverteilung in Artikel 151 EGV vereinbar sind, vor:

Zum einen soll durch die Einbindung des Kultursektors in Form eines strukturierten Dialogs die Möglichkeit eines regelmäßigen Austausches über Ansichten und ‚best practices‘ sowie „input into the policy-making process, follow-up and evaluation“<sup>165</sup> von Seiten der Zivilgesellschaft geschaffen werden.

Zum anderen führt die Kommission in der Agenda die Offene Methode der Koordinierung (OMK) ins Treffen, die sie als „non-binding, intergovernmental framework for policy exchange and concerted action suitable for a field such as this, where competence remains very much at Member State level“<sup>166</sup> beschreibt. Die OMK beinhaltet die Vereinbarung von gemeinsamen Zielen und dazugehörigen ‚benchmarks‘, einen Prozess der Überwachung und Bewertung sowie den Austausch von Erfahrungswerten im Sinne eines wechselseitigen Lernprozesses zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>167</sup> Die Kommission betont, dass bei Einführung der OMK im Kulturbereich jedenfalls auf seine Besonderheiten Rücksicht genommen und ein flexibler Ansatz gewählt werden müsse.<sup>168</sup>

Der Rat griff den Vorschlag der Kommission vom Mai 2007 auf und verabschiedete ihn in Form einer Entschließung vom 16. November 2007 als *Europäische Kulturagenda*<sup>169</sup>. Beim Brüsseler Gipfel am 14. Dezember 2007 wurde diese Agenda auch vom Europäischen Rat angenommen. Sie übernimmt die drei strategischen Ziele aus der Mitteilung der EK unverändert, formuliert jedoch die jeweiligen spezifischen Ziele ein wenig konkreter. Während die unter der Förderung der kulturellen Vielfalt und des interkulturellen Dialogs schon von der EK thematisierte Mobilität von Kulturschaffenden und von Kunstsammlungen sich so auch in der beschlossenen Kulturagenda findet, wurde die Bestimmung zum interkulturellen Dialog etwas spezifiziert, worauf ich im Detail in Kapitel 3.3 eingehen werde.<sup>170</sup> In Hinsicht auf die Rolle von Kultur in den internationalen Beziehungen ist zu erwähnen, dass die Kulturagenda dort unter anderem explizit auf die UNESCO Konvention abstellt und festhält, dass die Union einen Beitrag zu ihrer Umsetzung auf internationaler Ebene leisten soll.<sup>171</sup>

Die neuen Arbeitsmethoden – strukturierter Dialog mit dem Kultursektor und OMK – wurden ebenfalls aufgegriffen und Teil der Kulturagenda.<sup>172</sup> Die „speziell auf den Sektor und seine Besonderheiten abgestimmte Anwendung“<sup>173</sup> der OMK beinhaltet die besagte flexible Herangehensweise unter Beachtung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten, auch auf regionaler und lokaler Ebene; dreijährige Arbeitspläne mit einer jeweils begrenzten Anzahl von

---

<sup>163</sup> Ibid., S. 10.

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Ibid., S. 11.

<sup>166</sup> European Commission (2007a), S. 12.

<sup>167</sup> Siehe auch Pollak; Slominski (2006), S. 157.

<sup>168</sup> European Commission (2007a), S. 12.

<sup>169</sup> Entschließung des Rates vom 16. November 2007 zu einer europäischen Kulturagenda; Amtsblatt der Europäischen Union C 287/1 vom 29.11.2007.

<sup>170</sup> Ibid., S. 2, Punkt 3.A.

<sup>171</sup> Ibid., S. 2, Punkt 3.C.

<sup>172</sup> Ibid., S. 2f, Punkte 6-13.

<sup>173</sup> Ibid., S. 3, Punkte 9.

Schwerpunktbereichen, die der Rat als für die OMK geeignet bestimmt; darauf basierende Vorschläge der Kommission für spezifische Maßnahmen, die erforderlichenfalls wiederum vom Rat genehmigt werden; die Erarbeitung eines Fortschrittsberichtes durch die Kommission; eine stets freiwillige Mitwirkung der Mitgliedstaaten an den Maßnahmen und Verfahren.<sup>174</sup>

Hinsichtlich Arbeitsmethoden wird in der Entschließung außerdem unter der Überschrift „Horizontale Aspekte“ empfohlen, „dass die Verknüpfung kultureller Aspekte mit anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik ... verstärkt wird“.<sup>175</sup> Des Weiteren wird in diesem Abschnitt auf die von der Kommission neu ins Leben gerufene dienststellenübergreifende Gruppe (andernorts ‚inter-service group‘ genannt) Bezug genommen. Der Rat begrüßt die Einrichtung der Gruppe, die die Behandlung von kulturellen Agenden als Querschnittsmaterie in allen Tätigkeitsfeldern der Kommission sicherstellen soll - oder mit den Worten der Entschließung: „nach Artikel 151 Absatz 4 EGV gewährleisten soll, dass bei ihrer Arbeit im Rahmen anderer Bestimmungen des Vertrags den kulturellen Aspekten stärker Rechnung getragen wird“<sup>176</sup>.

Im Sinne des oben skizzierten Prozedere im Rahmen der OMK wurden die Schwerpunktbereiche für den Zeitraum 2008-2010 vom Rat gleich im Anhang zur Entschließung festgelegt und auf deren Grundlage in der Folge der Arbeitsplan für diese Periode vereinbart. Dieser findet sich in den Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2008-2010, veröffentlicht im Juni diesen Jahres.<sup>177</sup> In diesem Plan wurden für die fünf festgesetzten Schwerpunktbereiche - Verbesserung der Mobilität von Kulturschaffenden; Förderung des Zugangs zur Kultur; Entwicklung von Daten, Statistiken und Methoden im Kultursektor; Nutzung des Potenzials der Kultur- und Kreativwirtschaft; Unterstützung und Umsetzung der UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen<sup>178</sup> - Initiativen der Mitgliedstaaten einerseits und der Kommission andererseits sowie jeweils ein Zeitplan für deren Realisierung niedergelegt. Die Maßnahmen reichen von der Einsetzung von Arbeitsgruppen durch die Mitgliedstaaten über verstärkte Synergienutzung und Koordinierung in und zwischen ihnen bis zur Ausarbeitung von Studien und Strategiepapieren durch die EK.<sup>179</sup> In Hinblick auf die UNESCO Konvention sind als Initiativen der Kommission zu ihrer Umsetzung und Förderung „[die] Dienststellen übergreifende Gruppe für Kultur, um die Umsetzung des Übereinkommens und die durchgehende Übernahme seiner Ziele in die Politikbereiche der Gemeinschaft zu gewährleisten“ und die „[s]ystematische Förderung des Übereinkommens im Dialog mit Drittländern“ genannt.<sup>180</sup>

---

<sup>174</sup> Ibid., S. 3, Punkte 10.

<sup>175</sup> Ibid., S. 3, Punkt 16.

<sup>176</sup> Ibid., S. 3, Punkt 15.

<sup>177</sup> Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2008-2010 (2008/C 143/06); Amtsblatt der Europäischen Union C 143/9 vom 10.6.2008.

<sup>178</sup> Entschließung des Rates vom 16. November 2007 zu einer europäischen Kulturagenda, S. 4, Anhang.

<sup>179</sup> Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2008-2010, Anhang 1.

<sup>180</sup> Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2008-2010, Anhang 1, S. 14f.

Dies spricht die internationale Dimension der EU Kulturpolitik an, die ich abschließend noch kurz darstellen will.

Als Vertragspartei der UNESCO Konvention ist die Gemeinschaft verpflichtet kulturellen Aspekten in ihren internationalen Beziehungen eine größere Rolle einzuräumen. Auf der Website der Europäischen Kommission, Generaldirektion Bildung und Kultur erfährt man dazu:

„The EU ... is working in integrating a cultural dimension into all its external and development policies, projects and programmes. It also seeks to include culture into the enlargement process.“<sup>181</sup>

Die ausdrückliche Erwähnung der Erweiterungspolitik ist besonders interessant, denn an keiner anderen Stelle wird dieses Politikfeld so deutlich in direkten Zusammenhang mit dem Mainstreaming von Kultur, kultureller Vielfalt oder interkulturellem Dialog gebracht.

Dieses generelle, in seinen Anfängen befindliche Mainstreaming ist auch in folgender Darstellung der Kommission angesprochen:

„The European Commission is committed to deepening its analysis of the interface between cultural diversity and other Community policies in order to strike the right balance between different legitimate public policy objectives when making decisions or proposals of a regulatory or financial nature.“<sup>182</sup>

Erwähnenswert ist in diesem Kontext, dass es zum Thema „Culture in EU external relations“ zwar bereits einen Link auf der angeführten Website gibt, diese Unterseite jedoch noch „under construction“ ist.<sup>183</sup> Dies versinnbildlicht sehr gut, dass die EU Kulturpolitik als ‚work-in-progress‘ momentan stark im Fluss ist, das Mainstreaming ganz am Anfang steht und die Implikationen für die unionale Außenpolitik noch nicht wirklich klar sind.

Um eben darüber eine strategische Diskussion mit VertreterInnen von EU Institutionen, nationalen Behörden und Zivilgesellschaft abzuhalten und zu richtungsweisenden Vorschlägen zu gelangen, wurde im Mai diesen Jahres unter slowenischer Ratspräsidentschaft in Ljubljana die Konferenz „New Paradigms, New Models – Culture in the EU External Relations“ veranstaltet. Basierend auf der *Europäischen Kulturagenda* brachte die Konferenz 240 TeilnehmerInnen aus der EU, dem Westbalkan und den Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik zusammen.<sup>184</sup> Kulturkommissar Ján Figel’ sprach in seiner Eröffnungsrede im Sinne der Ausführungen oben von dem Vorhaben, „to mainstream culture and intercultural dialogue in our external policies, projects and programmes“<sup>185</sup>, wobei er auch darauf abstellte, bestehende Instrumente auf ihre Eignung zur Förderung kultureller Aspekte zu untersuchen.<sup>186</sup> Die zu bestärkende Rolle von Kultur und interkulturellem Dialog in den EU Außenbeziehungen verknüpfte er mit ihrer stabilitätsfördernden Funktion:

---

<sup>181</sup> [http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc403\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc403_en.htm), zugegriffen am 14.08.2008.

<sup>182</sup> [http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc405\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc405_en.htm), zugegriffen am 14.08.2008.

<sup>183</sup> [http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc1567\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc1567_en.htm), zugegriffen am 10.10.2008.

<sup>184</sup> [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/download\\_docs/May/0513\\_MZZ/Declaration.pdf](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/download_docs/May/0513_MZZ/Declaration.pdf), zugegriffen am 10.10.2008.

<sup>185</sup> Figel’, Ján (2008c): Conference „New Paradigms, New Models—Culture in the EU External Relations“, Ljubljana, 13 May 2008. S. 6. [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno\\_sodelovanje/speech\\_-\\_Figel.doc](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno_sodelovanje/speech_-_Figel.doc), zugegriffen am 10.10.2008.

<sup>186</sup> Ibid., S. 1.

“Dialogue is essential for promoting stability and reconciliation within regions facing fragile political situations. ... Cultural cooperation therefore has a great potential to become a catalyst of the strategic goals of ENP, of the Stabilisation and Association Process in the Western Balkans and of a carefully managed enlargement policy.”<sup>187</sup>

Figel' hob die Bedeutung von kulturellen Projekten für die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Schaffung eines „shared space“ für interkulturellen Dialog hervor und wies auf die vermehrte Förderung von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten – vor allem am Westbalkan (siehe auch Kapitel 4.1.1) – durch die EK hin.<sup>188</sup>

Kommissarin Ferrero-Waldner unterstrich in ihrem Beitrag die Sicherstellung „that all policy and funding decisions across the entire breadth of our activities take into account cultural sensitivities“<sup>189</sup>, räumte jedoch gleichzeitig ein: „It is very early days for our work in these areas ...“<sup>190</sup>

Auch EP-Präsident Hans-Gert Pöttering sei an dieser Stelle noch zitiert, der in seiner Rede meinte:

“I firmly believe that cultural aspects must be an integral part of all pre-accession programmes so that groups and individuals that are striving to promote integration through intercultural links receive the necessary resources and backing. There cannot be a genuine cultural dialogue between two parties if they do not have at least approximately equal opportunities for exchanging views.”<sup>191</sup>

Es bleibt abzuwarten, inwieweit und in welchem zeitlichen Rahmen das geplante Mainstreaming der Förderung von kulturellen Aspekten, einschließlich kultureller Vielfalt und interkulturellem Dialog, in den Außenbeziehungen im Allgemeinen und der Erweiterungspolitik im Besonderen umgesetzt werden wird.

---

<sup>187</sup> Ibid., S. 3.

<sup>188</sup> Ibid., S. 3f. Er verwies auf eine Verdreifachung der diesbezüglichen Mittel für 2008-2010 im Vergleich zu 2005-2007.

<sup>189</sup> Ferrero-Waldner, Benita (2008): Conference „New Paradigms, New Models—Culture in the EU External Relations“, Ljubljana, 13 May 2008. S. 2.  
[http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno\\_sodelovanje/speach\\_-\\_Ferrero-Waldner.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno_sodelovanje/speach_-_Ferrero-Waldner.pdf), zugegriffen am 10.10.2008.

<sup>190</sup> Ibid., S. 3.

<sup>191</sup> Pöttering, Hans-Gert (2008g): Conference „New Paradigms, New Models—Culture in the EU External Relations“, Ljubljana, 13 May 2008. S. 5.  
[http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno\\_sodelovanje/speach\\_-\\_HGP\\_130508\\_AN.doc](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno_sodelovanje/speach_-_HGP_130508_AN.doc), zugegriffen am 10.10.2008.

### 3.3 Interkultureller Dialog als ‚emerging issue‘ auf der politischen Agenda der EU

„There is a momentum in Europe which advances intercultural dialogue (ICD) as a political strategy or instrument to promote cultural diversity or to foster social cohesion. Support for intercultural dialogue processes and action have been identified by European institutions, intergovernmental organisations and civil society platforms as a means to address the internal challenges facing increasingly diverse societies in Europe as well as to foster dialogue and cooperation across European borders and with other world regions.“<sup>192</sup>

Zu dieser Einschätzung gelangte das ExpertInnenteam des Europäischen Instituts für vergleichende Kulturforschung, das im Auftrag der Europäischen Kommission im März diesen Jahres eine Studie zu Politiken der EU Mitgliedstaaten zum Thema interkultureller Dialog veröffentlichte. Sie bietet einen guten Einstieg in dieses Kapitel, in dem ich mich mit der Frage beschäftigen will, wie interkultureller Dialog auf die politische Tagesordnung der Europäischen Union kam und unter welchen Gesichtspunkten das Thema in den letzten Jahren auf EU Ebene behandelt wurde. Ich werde zunächst die Rolle der Europäischen Kommission in diesem Diskurs beleuchten und dabei einen Schwerpunkt auf die Amtsperiode der Kommission Barroso seit November 2004 legen, da diese interkulturellen Dialog als „horizontal priority“<sup>193</sup> der Union propagiert und ihm verstärktes Augenmerk schenkt.

Außerdem werde ich die relevanten Aktivitäten des Europäischen Parlaments unter Präsident Hans-Gert Pöttering in den letzten beiden Jahren darstellen, zumal dieser die Förderung des interkulturellen Dialogs zu einem der Schwerpunkte seiner Tätigkeit gemacht hat.

Neben der Herangehensweise und den Aktivitäten der EU Institutionen werde ich in weiteren Unterkapiteln auch einschlägige Initiativen anderer europäischer Akteure, nämlich des Europarats sowie der Civil Society Platform for Intercultural Dialogue als wichtiger Vertreterin der europäischen Zivilgesellschaft, beleuchten. Es erscheint mir wichtig, zum einen die Tätigkeit der EU im Bereich interkultureller Dialog damit in einen größeren Kontext zu setzen und zum anderen darzustellen, dass das Thema auch außerhalb der EU Institutionen ein „emerging issue on political and policy agendas“<sup>194</sup> ist.

#### 3.3.1 Interkultureller Dialog als Bestandteil der Aktivitäten der Europäischen Kommission

Bereits seit den 1990er-Jahren schafft die Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission durch ihre Aktivitäten Anreize für interkulturellen Dialog.<sup>195</sup> Dies äußerte sich zunächst vor allem in Mobilitätsprogrammen im Bereich Bildung wie *Erasmus*, *Leonardo da Vinci* und *Youth* sowie im *Jean Monnet* Programm, das der Förderung von Lehre, Forschung und akademischer Reflexion zum Thema ‚Europäische Integration‘ im Hochschulbereich weltweit dient. Des Weiteren zählte auch das Programm *Kultur 2000* die

---

<sup>192</sup> ERICarts - European Institute for Comparative Cultural Research (2008): *Sharing diversity. National approaches to intercultural dialogue in Europe*. S. 4.

<sup>193</sup> [http://ec.europa.eu/culture/archive/dialogue/dialogue\\_en.html](http://ec.europa.eu/culture/archive/dialogue/dialogue_en.html), zugegriffen am 08.08.2008.

<sup>194</sup> ERICarts - European Institute for Comparative Cultural Research (2008), S. III.

<sup>195</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc531\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc531_en.htm), zugegriffen am 08.08.2008.

Hervorhebung der kulturellen Vielfalt und die Förderung des interkulturellen Dialogs (zwischen den europäischen und nicht-europäischen Kulturen) explizit zu seinen Zielen.<sup>196</sup>

In Folge der Anschläge auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 trat das Thema interkultureller Dialog aus den Bereichen Bildung und Kultur heraus und wurde auch unter einem anderem Aspekt, nämlich dem von Sicherheit und Konfliktvermeidung, Teil des europäischen politischen Diskurses, und zwar als Dialog der / zwischen den Kulturen. Viviane Reding, damalige Kommissarin für Bildung und Kultur, betonte anlässlich der vom im März 2002 stattfindenden *Jean Monnet* Konferenz „Intercultural Dialogue“:

„Wie schon der Europäische Rat von Gent betont hat, haben die Attentate vom 11. September in den Vereinigten Staaten gezeigt, wie enorm wichtig es ist, den Dialog zwischen den Kulturen zu verbessern.“<sup>197</sup>

Auch Kommissionspräsident Romano Prodi nahm in seiner Eröffnungsrede am ersten Tag dieser Konferenz, die neben grundsätzlichen theoretisch-konzeptionellen Überlegungen für eine „policy of intercultural dialogue“<sup>198</sup> schwerpunktmäßig dem Dialog zwischen der EU und den Ländern des Mittelmeerraums gewidmet war, auf die Ereignisse des 11. September Bezug und hob hervor, dass:

„[d]ie Europäische Union - und vor allem die Kommission - ... die Bedeutung des Dialogs der Kulturen weit vor dem 11. September 2001 erkannt [haben]. Die beständige Aufmerksamkeit für die kulturelle Dimension unserer Beziehungen zum Mittelmeerraum ist integraler Bestandteil der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, die 1995 in Barcelona ins Leben gerufen wurde. Wir alle kennen die Schwächen und Mängel dieses Projekts. Aus diesem Grund besteht unser Ziel angesichts der vor uns liegenden Erweiterung der Union darin, im Rahmen unserer Nachbarschaftspolitik eine besondere Beziehung zwischen Europa und dem Mittelmeerraum aufzubauen und hierzu alle zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen.“<sup>199</sup>

Das wissenschaftliche Komitee des Symposiums, das aus namhaften *Jean Monnet* ProfessorInnen bestand, übermittelte nach Ende der Konferenz der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament sowie den Mitgliedstaaten Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sich auf eine neue Rolle für die EU als „facilitator and bridge builder in a truly open dialogue“<sup>200</sup> und ihre damit verbundenen Aufgaben bezogen. Das Komitee unterstrich die gemeinsame Verantwortung der EU und ihrer Partner im Mittelmeerraum für die Gewährleistung von Frieden und Menschenrechten in der Region. Dabei kam es im Hinblick auf Konfliktvermeidung und -bewältigung zu dem Schluss:

„A policy of intercultural dialogue, next to traditional economic and diplomatic relations, plays a vital role in the governance of the shared responsibility. In this

---

<sup>196</sup> Artikel 1 des Beschlusses Nr. 508/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Februar 2000 über das Programm „Kultur 2000“; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 63/1 vom 10.3.2000.

<sup>197</sup> Pressemitteilung IP/02/425 vom 18. März 2002.

<sup>198</sup> European Commission, Directorate General Education and Culture, *Jean Monnet Project (2002b): Symposium „Intercultural Dialogue“ Brussels, 20-21 March 2002; Declaration of the Scientific Committee*. S. 2.

<sup>199</sup> Rede Romano Prodi SPEECH/02/114 „Die Bedeutung des Dialogs“, Konferenz „Dialog der Kulturen“, Brüssel, 20. März 2002. S. 2.

<sup>200</sup> European Commission, Directorate General Education and Culture, *Jean Monnet Project (2002a): Symposium „Intercultural Dialogue“ Brussels, 20-21 March 2002; Conclusions of the Scientific Committee*. S. 6.

perspective intercultural dialogue is an efficient instrument to prevent and manage conflicts at all policy levels. ... [A] policy of intercultural dialogue guarantees applied and constant reflection on the respect for human rights, the functioning of democracy as well as on the roots of violence and terrorism.<sup>201</sup>

Als Querschnittsmaterie erfordere eine solche Politik des interkulturellen Dialogs, so Enrique Banús in seinem Konferenzbeitrag, „a reflection of attitudes that must be broadly shared by all the representatives of Community action“.<sup>202</sup> Dies involviere nicht nur die Bereiche Bildung und Kultur, in denen die Maßnahmen der EU – aufgrund der begrenzten Gemeinschaftskompetenzen, des beschränkten Budgets, des Einstimmigkeitserfordernisses und des Subsidiaritätsprinzips (siehe Kapitel 3.2.1) – „at times, ha[ve] been disperse and ha[ve] had to support ad hoc programmes and projects“,<sup>203</sup> sondern in gewichtiger Weise auch die Außenpolitik. In den Schlussfolgerungen erwähnt Banús, dass der damalige Generaldirektor für Bildung und Kultur auf diesen Punkt eingehend während der Konferenz festhielt, dass zum einen die Aktivitäten im Hinblick auf interkulturellen Dialog im Bereich Bildung und Kultur ausgeweitet werden sollten und zum anderen die verschiedenen Generaldirektionen gebeten wurden, ihren Beitrag zum Thema zu leisten.<sup>204</sup> Die damit angesprochene, prinzipielle Behandlung von interkulturellem Dialog als „transversal activity“<sup>205</sup> – im Sinne einer Querschnittsmaterie – wurde, wie noch zu zeigen ist, von Seiten der EK explizit erst später von der Kommission Barroso aufgegriffen und als klares Ziel formuliert.

Wie oben angerissen, lag einer der Schwerpunkt der Kommissionspräsidentschaft von Romano Prodi auf der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EuroMed). Konkrete Initiativen der EK unter Prodi, den interkulturellen Dialog mit den Mittelmeeranrainerstaaten im Rahmen von EuroMed zu verstärken, waren zunächst einerseits die Erweiterung von EU Programmen im Bereich Bildung und Kultur auf die Partnerländer des Mittelmeerraums (zB *EuroMed Jugend* oder *Tempus* bzw. das 2003 neu geschaffene weltweite Programm *Erasmus Mundus*), andererseits die Gründung einer Stiftung Europa-Mittelmeer als gemeinsame Institution, die „Kohärenz und Kontinuität von Initiativen [für interkulturellen Dialog] ... sicherstellen soll[te]“.<sup>206</sup> Die Errichtung einer „permanent structure with the aim to strengthen intercultural dialogue through intellectual/academic, cultural and personal exchanges“<sup>207</sup> war auch vom wissenschaftlichen Komitee des „Intercultural Dialogue“ - Symposiums empfohlen worden. 2003 rief Kommissionspräsident Prodi die High-Level Advisory Group on the Dialogue between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area ins Leben, um konkrete, operative Vorschläge zur Förderung des Dialogs zu erarbeiten. Dieses ExpertInnenngremium legte noch im selben Jahr den Bericht *Dialogue Between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area* vor, der Empfehlungen auch in Hinblick auf die genannte Stiftung enthielt. Die Funktion der Stiftung wurde in diesem Bericht wie folgt beschrieben:

---

<sup>201</sup> European Commission, Directorate General Education and Culture, Jean Monnet Project (2002b), S. 2.

<sup>202</sup> Commission européenne, DG EAC, Action Jean Monnet (2002): *Colloque «Dialogue interculturel», Bruxelles 20-21 Mars 2002, Notes de cadrage, Séance 7: “Le rôle de l’Union européenne : une perspective critique” by Prof. Enrique Banús.* S. 8.

<sup>203</sup> Ibid., S. 9.

<sup>204</sup> European Commission, Directorate General Education and Culture, Jean Monnet Project (2002a), S. 6.

<sup>205</sup> Commission européenne, DG EAC, Action Jean Monnet (2002), S. 8.

<sup>206</sup> Rede Romano Prodi SPEECH/02/114 „Die Bedeutung des Dialogs“, Konferenz „Dialog der Kulturen“, Brüssel, 20. März 2002. S. 3.

<sup>207</sup> European Commission, Directorate General Education and Culture (2002a), S. 6.

„... [to] play a central role in the entire process of creating the cultural dialogue within the Euro-Mediterranean area ... to combine the elements of the dialogue, to inspire and bring together different forces ...“<sup>208</sup>

Es sollte noch zwei weitere Jahre dauern, bis die Stiftung schließlich 2005 als Anna Lindh Foundation for the Dialogue between Cultures (ALF)<sup>209</sup> in Alexandria ihre Arbeit aufnahm. Durchaus in Übereinstimmung mit den Anregungen der High-Level Advisory Group ist es das Ziel von ALF, die von allen Regierungen der EuroMed-Partnerschaft sowie der EK gemeinsam finanziert wird:

„ ... to support organizations and individuals working for the promotion of dialogue and the political objective of shaping the Euro-Mediterranean region as ‘an area of co-operation, exchange, mobility, mutual understanding and peace’.“<sup>210</sup>

Ich werde auf die Tätigkeit der ALF in den letzten drei Jahren weiter unten noch mal zurückkommen.

Um den Diskurs zu interkulturellem Dialog aus der Perspektive von Sicherheitsfragen und im Zusammenhang mit den EU Nachbarländern zu illustrieren, will ich zeitlich wieder ein wenig zurückgehen und die Konferenz „Frieden, Sicherheit und Stabilität – Internationaler Dialog und die Rolle der EU“ erwähnen. Diese Konferenz wurde im Dezember 2002 von der GD Bildung und Kultur gemeinsam mit der European Community Studies Association veranstaltet. Sie widmete sich neben Fragen der internen und externen Stabilität und Sicherheit auch der Rolle der Europäischen Union „im Bereich Konfliktprävention, Konfliktlösung sowie internationaler und interkultureller Dialog“ sowie „den Partnerschaften der EU mit den Ländern des Mittelmeerraums, Russland und den Balkanländern“.<sup>211</sup> Das zentrale Thema war dabei eindeutig die Stabilität auf dem europäischen Kontinent, die Kommissionspräsident Prodi in seinem Konferenzbeitrag insbesondere durch die 5. Erweiterungsrunde gewährleistet sah.<sup>212</sup> Darüber hinausgehend stellte Prodi in seiner viel zitierten Rede die Idee eines „Ring[s] von Freunden ... von Marokko bis Russland“<sup>213</sup> vor und führte aus, wie dieses Konzept durch eine neue Nachbarschaftspolitik – in der es darum ginge, „mehr als Partnerschaft und weniger als Mitgliedschaft anzubieten, ohne diese grundsätzlich auszuschließen“<sup>214</sup> - verwirklicht werden könne.<sup>215</sup> An das Modell des europäischen Wirtschaftsraums anknüpfend, sah er als zentralen Punkt die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, der sowohl den Nachbarländern als auch der EU Vorteile – vor allem auch in Hinblick auf wirtschaftliche und politische Stabilität - brächte. Dabei betonte er:

---

<sup>208</sup> High-Level Advisory Group established at the initiative of the President of the European Commission (2003): *Dialogue Between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area*. Report. S. 34.

<sup>209</sup> <http://www.euromedalex.org/>, zugegriffen 10.08.2008.

<sup>210</sup> <http://www.euromedalex.org/AboutUs/EN/Profile.aspx>, zugegriffen 10.08.2008

<sup>211</sup> Pressemitteilung IP/02/1783 vom 02. Dezember 2002.

<sup>212</sup> Rede Romano Prodi SPEECH/02/619 „Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität“, Konferenz „Frieden, Sicherheit und Stabilität – Internationaler Dialog und die Rolle der EU“, Brüssel, 05. 06. Dezember 2002. S. 3.

<sup>213</sup> Ibid., S. 4.

<sup>214</sup> Ibid., S. 5.

<sup>215</sup> Mehr zur Europäischen Nachbarschaftspolitik in Kapitel 4.1.2.

„Das Ziel besteht darin, auf diese benachbarte Region ein Geflecht an Grundsätzen, Werten und Normen zu übertragen, die das eigentliche Wesen der Europäischen Union ausmachen.“<sup>216</sup>

Entsprechend der Schwerpunktsetzung der Konferenz, kam das Thema internationaler / interkultureller Dialog auch in Prodis Rede nur am Rande vor (und nicht als solcher titulierte), indem er sich wünschte:

„ ... dass ein neuer politischer Dialog auf der Grundlage "gemeinsamer Grundsätze und Werte" auf den Weg gebracht wird, der das gesamte Potenzial unserer gemeinsamen Außenpolitik nutzt.“<sup>217</sup>

Als ‚Dialog zwischen den Kulturen‘ blieb interkultureller Dialog im Rahmen des oben erwähnten *Jean Monnet* Programmes auch in den folgenden Jahren Gegenstand von internationalen, von der EK veranstalteten Konferenzen in Brüssel, die der konzeptionellen Diskussion des Themas dienten.

Die vom im Mai 2004 stattfindende Konferenz „Dialogue between peoples and cultures: Actors in the dialogue“ knüpfte an die vorhergehenden Konferenzen von März und Dezember 2002 sowie an den Bericht der High-Level Advisory Group an und befasste sich – neuerlich mit Fokus auf dem Mittelmeerraum – mit den unterschiedlichen AkteurInnen des Dialogs. Im Rahmen dieses Kongresses, an dem über 350 Personen teilnahmen,<sup>218</sup> lag der Schwerpunkt auf der Rolle und der Einbindung der Zivilgesellschaft in Formen des interkulturellen Dialogs – dies eben auch unter Rekurs auf den High Level Advisory Group - Bericht, der die Förderung von Kontakten und Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen als wichtigen Bestandteil seiner Empfehlungen enthielt.<sup>219</sup> Kommissarin Viviane Reding unterstrich in ihrer Ansprache zum Auftakt der Konferenz den hohen Stellenwert der Zivilgesellschaft in der Förderung von Demokratie und Menschenrechten:

„Dans un monde de conflits, de plus en plus de citoyens se mobilisent autour du dialogue. ... Je veux d'ailleurs rendre hommage au rôle clé joué par la société civile dans le renforcement de la démocratie et des droits de l'homme.“<sup>220</sup>

Eben die Stärkung der Demokratie, so Reding ebenfalls in ihrer Rede, sei genauso Ziel des interkulturellen Dialogs wie die Vermeidung von Spannungen zwischen Nord und Süd (des Mittelmeerraums):

„Le dialogue interculturel que nous voulons renforcer vise donc autant à faire progresser la démocratie qu'à diminuer et à prévenir les tensions entre Nord et Sud par une meilleure connaissance de l'autre.“<sup>221</sup>

---

<sup>216</sup> Rede Romano Prodi SPEECH/02/619 „Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität“, Konferenz „Frieden, Sicherheit und Stabilität – Internationaler Dialog und die Rolle der EU“, Brüssel, 05. 06. Dezember 2002; S. 6.

<sup>217</sup> Ibid., S. 7.

<sup>218</sup> European Commission, Directorate-General for Education and Culture (2005): Dialogue between peoples and cultures: actors in the dialogue. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. S. 198 ff.

<sup>219</sup> High-Level Advisory Group established at the initiative of the President of the European Commission (2003), S. 41.

<sup>220</sup> European Commission, Directorate-General for Education and Culture (2005), S. 27.

<sup>221</sup> Ibid.

Eine weitere *Jean Monnet* Konferenz zum spezifischen Thema ‚Dialog zwischen den Kulturen‘ wurde unter dem Titel „Dialogue between peoples and cultures: the artists and the cultural actors“ von im Februar 2005 abgehalten. Das Hauptaugenmerk lag bei dieser Konferenz auf der Rolle, die KünstlerInnen und ihrer Arbeit als Form von öffentlicher Kommunikation im Zusammenhang mit interkulturellem Dialog zukommt. Die Konferenz fand bald nach Antritt der neuen Kommission Barroso statt, die ihre Arbeit mit 22. November 2004 aufgenommen hatte und von Anfang an vermehrtes Augenmerk auf das Thema interkultureller Dialog – und zwar in einem umfassenden Verständnis - legte. Der neue Kommissar für Bildung, Kultur und Mehrsprachigkeit Ján Figel<sup>222</sup> begrüßte in seiner Rede am Beginn der Konferenz nachdrücklich Kommissionspräsident Barrosos „commitment to giving culture and the intercultural dialogue a higher profile in European integration“ und bezeichnete den interkulturellen Dialog als „one of the central issues of my portfolio“.<sup>223</sup> Er unterstrich die große Bedeutung des interkulturellen Dialogs und die Notwendigkeit, ihn in einer vertieften und strukturierteren Form herbei zu führen:

„Culture and intercultural dialogue must ... be seen as indispensable ingredients of European integration and of our relations with our neighbouring countries and the wider world.“<sup>224</sup>

Damit bekräftigte Figel' sein Bekenntnis zur verstärkten Förderung des interkulturellen Dialogs, das er bereits vor seinem Amtsantritt im Rahmen seiner Anhörung im Europäischen Parlament im September 2004 abgegeben hatte: „I will pay high attention to strengthening the intercultural dialogue within the EU, its Member States and vis-à-vis third countries ...“.<sup>225</sup> Bezugnehmend auf die Veränderungen durch Globalisierung, Immigration und EU Erweiterung hob er sowohl bei seiner Anhörung als auch in seinem Konferenzbeitrag die zunehmende kulturelle Diversität in der Europäischen Union hervor und betonte in diesem Zusammenhang:

„We must make sure that the Union's increasing diversity will be seen as richness, not as a daunting challenge or as a threat. We must move from a multi-cultural society to an inter-cultural society.“<sup>226</sup>

Was bereits in diesen Zitaten erkennbar ist, ist die vermehrte Bezugnahme auf die Situation innerhalb der Union, die Veränderungen dort und die Rolle von interkulturellem Dialog in der europäischen Integration. Während unter der Kommission Prodi der Fokus vor allem auf interkulturellem Dialog als Instrument der europäischen Nachbarschaftspolitik, insbesondere der Euro-Mediterranen Partnerschaft – eingebettet auch in den Sicherheitsdiskurs, wie oben dargelegt - lag, entwickelte sich das Konzept seither in einem umfassenderen Sinn weiter. Die VerfasserInnen der eingangs erwähnten ERICarts-Studie zu interkulturellem Dialog in Europa umschrieben diesen Bedeutungswandel so:

---

<sup>222</sup> Das Portfolio Mehrsprachigkeit ging mit 01.01.2007 von Ján Figel' auf den neuen rumänischen Kommissar Leonard Orban über. Kommissar Figel' ist seither für Bildung, Kultur und – nun auch ausdrücklich - Jugend zuständig. Hinsichtlich der EK-Verwaltungsstruktur fallen alle genannten Politikbereiche weiterhin in die Zuständigkeit der Generaldirektion Bildung und Kultur.

<sup>223</sup> Figel', Ján (2005): „The role of artists and cultural actors“, Conference „Dialogue between peoples and cultures: the artists and the cultural actors“, Brussels, 25 February 2005. SPEECH/05/118. S. 2.

<sup>224</sup> Ibid., S. 3.

<sup>225</sup> Figel', Ján (2004): Introductory statement - EP hearing 27 September 2004.

[http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/speech\\_figel\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/speech_figel_en.pdf), zugegriffen am 10.08.2008.

<sup>226</sup> Figel' (2005), S. 3.

„... there is a shift in understanding that ICD as a component of policies and strategies is not only to be aimed at external relations, but also at the new internal dynamics taking place within European societies.“<sup>227</sup>

Interkultureller Dialog in seinen diversen Ausprägungen spielt beim angesprochenen Übergang von einer multikulturellen zu einer interkulturellen Gesellschaft eine Schlüsselrolle, die von der Kommission Barroso und insbesondere von Kommissar Figel' immer wieder thematisiert wurde und wird. Stets wird von Seiten der EK seit 2004 die Absicht, in einer systematischeren, kohärenteren und nachhaltigeren Weise an das Thema heranzugehen, geäußert. So enthielt zunächst die Website der Generaldirektion Bildung und Kultur im Zusammenhang mit dem Programm *Kultur 2000*, dessen Laufzeit bis 2006 verlängert wurde, eine entsprechende, programmatische Passage:

„...[I]t appears necessary today to respond [to] the need for a deeper and more structured dialogue of cultures, which would involve not only public authorities but also civil society as a whole. This is the reason why intercultural dialogue needs to become a lasting and visible priority for the European Union.“<sup>228</sup>

Als eine der Maßnahmen, um zu dieser Priorisierung zu gelangen, wurde dort – neben dem Austausch von Erfahrungen und ‚best practices‘ - die Behandlung des Themas interkultureller Dialog als Querschnittsmaterie identifiziert<sup>229</sup>. Dieser Ansatz fand sich auch im oben angesprochenen Konferenzbeitrag von Kommissar Figel' vom 25.02.2005 wieder, in dem er generell versicherte: „I will ensure that the specificity of culture is respected under other European policies ...“.<sup>230</sup> Damit hatte die bereits im Rahmen der ersten *Jean Monnet* Konferenz zu interkulturellem Dialog 2002 vom wissenschaftlichen Komitee geforderte Herangehensweise an das Thema Eingang in die Politik der EK gefunden.

Eine konkrete Initiative von Kommissar Figel', die er seit der Aufnahme seiner Funktion verfolgte und die den hohen Stellenwert, den er dem Thema zumisst, zum Ausdruck bringt, war der Vorschlag, 2008 zum Europäischen Jahr des Interkulturellen Dialogs (EJID) zu machen. Bereits während seiner Anhörung vor dem EP äußerte Figel' diese Absicht (damals noch mit dem Blick auf das Jahr 2007)<sup>231</sup> und setzte in der Folge alle nötigen Schritte für die Umsetzung seines Vorhabens, durch die Einberufung eines solchen Jahres einerseits weit reichendes Bewusstsein für die Wichtigkeit des interkulturellen Dialogs und andererseits Möglichkeiten für seine konkrete Umsetzung zu schaffen. Ich werde auf das EJID 2008, die Vorarbeiten dazu sowie seine Ziele und Implikationen gesondert ausführlicher in Kapitel 3.4 eingehen und dort auch die relevanten Bezüge zur EU Erweiterungs- und Heranführungspolitik herausarbeiten.

Eine weitere zentrale Maßnahme auch im Hinblick auf die Förderung von interkulturellem Dialog war die in Kapitel 3.2.2 dargestellte Verhandlung der UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen 2005. In Artikel 1 wird unter den Zielen der Konvention explizit auch auf die Forcierung von Interaktion, Dialog, Austausch, abgestellt:

---

<sup>227</sup> ERICarts (2008), S. 11.

<sup>228</sup> [http://ec.europa.eu/culture/archive/dialogue/dialogue\\_en.html](http://ec.europa.eu/culture/archive/dialogue/dialogue_en.html), zugegriffen am 08.08.2008.

<sup>229</sup> Ibid.

<sup>230</sup> Figel' (2005), S. 4.

<sup>231</sup> Figel' (2004).

„...“

- (b) to create the conditions for cultures to flourish and to freely interact in a mutually beneficial manner;
- (c) to encourage dialogue among cultures with a view to ensuring wider and balanced cultural exchanges in the world in favour of intercultural respect and a culture of peace;
- (d) to foster interculturality in order to develop cultural interaction in the spirit of building bridges among peoples; ...”<sup>232</sup>

Zur Rolle der EK in der Verhandlung der Konvention und den Implikationen wird auf die Ausführungen unter 3.2.2 verwiesen. An dieser Stelle erscheint es jedoch bedeutsam hervor zu heben, dass interkultureller Dialog überhaupt erst möglich ist, wenn kulturelle Vielfalt und die Gleichwertigkeit von Kulturen anerkannt wird (siehe Begriffsbestimmung von Diversität in Kapitel 2.1) und die Verabschiedung und Ratifizierung der UNESCO Konvention in dieser Hinsicht somit eine sehr wichtige Grundlage für die weitere Politik des interkulturellen Dialogs schuf.

Der jährliche EU Menschenrechtsbericht, der von Kommission und Rat gemeinsam seit 1999 herausgegeben wird, enthält seit der Ausgabe von 2006 einen eigenen Abschnitt zum Thema interkultureller Dialog, woraus auch die Entwicklung zu einer eigenen EU policy abgelesen werden kann. Bezugnehmend auf die demographischen Veränderungen und die zunehmende Diversität in den europäischen Gesellschaften aufgrund von Erweiterung und Immigration, hält der Bericht 2006 fest:

„In such a context, the shared values such as freedom, fairness, tolerance and solidarity that hold our societies together cannot be sustained without more and more priority being given to promoting mutual knowledge and understanding and intercultural dialogue. There is clear and growing recognition and awareness in Europe of the need for deeper and more structured intercultural dialogue involving not only national authorities but also civil society at large.”<sup>233</sup>

Sowohl der Menschenrechtsbericht 2006 als auch insbesondere der darauf folgende Bericht 2007 heben die Bedeutung, die interkulturellem Dialog in der aktuellen Kulturpolitik von Kommission und Rat zukommt, hervor. Während ich die Kulturpolitik der Union in Hinblick auf die Förderung kultureller Diversität bereits in Kapitel 3.2.3 behandelt habe, will ich an dieser Stelle noch mal spezifisch jene Komponenten beleuchten, die sich mit dem interkulturellen Dialog beschäftigen.

Wie zuvor erwähnt hatte bereits das Programm *Kultur 2000* in seinem recht umfangreichen Zielekatalog zwei relevante Bestimmungen enthalten:

- „a) Förderung des kulturellen Dialogs und des wechselseitigen Kennenlernens der Kultur und der Geschichte der europäischen Völker;

...

---

<sup>232</sup> Art. 1 der UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005.

<sup>233</sup> Council of the European Union, European Commission (2006): *EU Annual Report on Human Rights 2006*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. S. 49.

f) Förderung des interkulturellen Dialogs und eines gegenseitigen Austauschs zwischen den europäischen und nichteuropäischen Kulturen; ...<sup>234</sup>

Auffallend ist dabei, dass zwischen dem Dialog innerhalb Europas und dem mit nichteuropäischen Kulturen unterschieden wurde und zwei getrennte Zielformulierungen in den Beschluss von EP und Rat Eingang gefunden hatten. Die dabei verwendeten unterschiedlichen Adjektive – kultureller Dialog vs. interkultureller Dialog – legen nahe, dass nur die zweite Art von Dialog, also jener im Kontakt mit nichteuropäischen Kulturen stattfindende, als interkulturell wahrgenommen wurde. Diese Lesart wird bestärkt durch die Tatsache, dass unter a) die Rede von der Kultur (Singular) der europäischen Völker ist und nicht von europäischen Kulturen. Auf solche wird dann zwar expressis verbis in Ziel f) Bezug genommen, diese Formulierung stellt aber eben viel mehr auf die Gegenüberstellung Europa – Nichteuropa als auf die kulturelle Diversität innerhalb Europas ab. Vor dem Hintergrund des Diskurses zur Zeit der Beschlussfassung des Programms – kein halbes Jahr nach 9/11 und dem Wiederaufleben der ‚clash of civilizations‘ - These – scheint diese Wortwahl aber durchaus erklärbar und passt auch mit dem zuvor dargelegten Bedeutungswandel des Konzepts ‚interkultureller Dialog‘ zusammen, der eben zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgt war.

Das im Dezember 2006 vom Rat und Europäischen Parlament beschlossene neue Programm *Kultur 2007-2013* enthält folglich diese Differenzierungen nicht mehr, sondern definiert als seine – nur mehr drei - Ziele:

- „a) Unterstützung der grenzüberschreitenden Mobilität von Kulturakteuren;
- b) Unterstützung der grenzüberschreitenden Verbreitung von kulturellen und künstlerischen Werken und Erzeugnissen;
- c) Förderung des interkulturellen Dialogs.“<sup>235</sup>

Somit stellt das neue Programm eine Fortführung, aber auch gleichzeitig eine Fokussierung des Vorgängerprogramms dar. Das einheitliche Ziel ‚Förderung des interkulturellen Dialogs‘ (ohne nähere Spezifizierung) kann als Ausdruck des umfassenderen Verständnisses des Konzepts und auch der Behandlung des Themas als durchgängige Priorität aufgefasst werden. Das Hauptziel sowohl von *Kultur 2000* als auch seines Nachfolgers war/ist es, „den gemeinsamen Kulturraum der Europäer zu einer ... Realität werden zu lassen“.<sup>236</sup> Im Sinne der Ausführungen oben spricht aber erst der Beschluss zu *Kultur 2007-2013* in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit, „den interkulturellen Dialog und Austausch zu fördern“<sup>237</sup> – im Vergleich zur Notwendigkeit, „zum gegenseitigen Kennenlernen der Kultur und Geschichte der Völker Europas anzuregen sowie den Kulturaustausch zu fördern“<sup>238</sup>, wie es noch im Beschluss zu *Kultur 2000* formuliert war.

---

<sup>234</sup> Art. 1 des Beschlusses Nr. 508/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Februar 2000 über das Programm „Kultur 2000“; Amtsblatt der Europäischen Union L 63/1 vom 10.3.2000.

<sup>235</sup> Art. 3 Abs. 2 des Beschlusses Nr. 1855/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Kultur“ (2007-2013); Amtsblatt der Europäischen Union L 372/1 vom 27.12.2006.

<sup>236</sup> Punkt 8 der Präambel des Beschlusses Nr. 508/2000/EG sowie Punkt 10 der Präambel des Beschlusses Nr. 1855/2006/EG.

<sup>237</sup> Punkt 10 der Präambel des Beschlusses Nr. 1855/2006/EG.

<sup>238</sup> Punkt 8 der Präambel des Beschlusses Nr. 508/2000/EG.

Mit seiner Laufzeit über sieben Jahre und einer Dotierung von € 400 Mio.<sup>239</sup> wird das neue Programm wesentlich zur Umsetzung der seit 2007 vorliegenden neuen europäischen Kulturagenda beitragen. Wie in Kapitel 3.2.3 dargestellt, basiert diese auf der von der Europäischen Kommission im Mai 2007 vorgeschlagene *European agenda for culture in a globalizing world*<sup>240</sup>, die unter dem ersten ihrer drei übergeordneten Ziele - der Förderung von kultureller Diversität und interkulturellem Dialog - vorsieht: „... cultural diversity needs to be nurtured in a context of openness and exchanges between different cultures.“<sup>241</sup> Ein solcher Austausch erfordere, so die Agenda weiter, die Stärkung von interkulturellem Dialog und von interkulturellen Kompetenzen, insbesondere durch „developing 'cultural awareness and expression', 'social and civic competences' and 'communication in foreign languages' (bezugnehmend auf Fähigkeiten, die das Europäische Parlament und der Rat in ihrer Empfehlung vom 18. Dezember 2006<sup>242</sup> als Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen identifiziert haben).

Auch in Hinsicht auf das dritte Ziel der Agenda – die Förderung von Kultur als wesentlicher Bestandteil in den internationalen Beziehungen der Union – wird interkultureller Dialog als zentral beschrieben: „[I]t is crucial to develop active inter-cultural dialogue with all countries and all regions.“<sup>243</sup> Das zu Beginn dieses Kapitels zitierte ERICarts-ExpertInnenteam führt in seiner Studie die Agenda als zentralen Referenzpunkt in der Herausbildung einer Politik des interkulturellen Dialogs an und kommt zu dem Schluss:

„ ... the promotion of [intercultural dialogue] has been identified in the European Commission's *Agenda for Culture in a Globalising World* (2007) as a tool contributing to the governance of cultural diversity within European societies, trans-nationally across European countries and internationally with other world regions.“<sup>244</sup>

Wie in Kapitel 3.2.3 ausgeführt, wurde der Vorschlag der Kommission am 16. November 2007 vom Rat als *Europäische Kulturagenda*<sup>245</sup> angenommen und diese am 14. Dezember 2007 beim Brüsseler Gipfel auch vom Europäischen Rat bestätigt.<sup>246</sup> In der Entschließung wird das strategische Ziel der Förderung des interkulturellen Dialogs wie folgt spezifiziert:

„ ... Förderung des interkulturellen Dialogs als nachhaltigen Prozess, der zu europäischer Identität, europäischem Bürgersinn und sozialem Zusammenhalt beiträgt, auch durch die Entwicklung der interkulturellen Kompetenzen der Bürger;  
...<sup>247</sup>

---

<sup>239</sup> Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses Nr. 1855/2006/EG.

<sup>240</sup> European Commission (2007a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalizing world*. COM(2007) 242 final; Brussels, 10.5.2007.

<sup>241</sup> Ibid., S. 8.

<sup>242</sup> Recommendation of the European Parliament and the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (2006/962/EC); Official Journal of the European Union L 394/10 of 30.12.2006.

<sup>243</sup> European Commission (2007a), S. 10.

<sup>244</sup> ERICarts - European Institute for Comparative Cultural Research (2008), S. 4.

<sup>245</sup> Entschließung des Rates vom 16. November 2007 zu einer europäischen Kulturagenda; Amtsblatt der Europäischen Union C 287/1 vom 29.11.2007.

<sup>246</sup> Council of the European Union (2007b): *Presidency Conclusions Brussels European Council 14 December 2007*. S. 11. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf), zugegriffen am 20.08.2008.

<sup>247</sup> Entschließung des Rates vom 16. November 2007 zu einer europäischen Kulturagenda, S. 2, Punkt 3.A.

Zu unterstreichen ist hierbei die Betonung der Nachhaltigkeit als wünschenswertes Merkmal des Prozesses interkultureller Dialog. Auch die *European agenda for culture in a globalizing world* hatte – im Zusammenhang mit dem EJID – die Absicht festgehalten, dass über 2008 hinaus eine nachhaltige Strategie für interkulturellen Dialog entwickelt werden soll,<sup>248</sup> doch stellt erst die Entschließung explizit den signifikanten Konnex zwischen Nachhaltigkeit und Förderung interkultureller Kompetenzen her.

Die Entschließung vom November 2007 sieht für die Implementierung der Agenda in Form der Offenen Methode der Koordinierung dreijährige Arbeitspläne mit einer jeweils begrenzten Anzahl von Schwerpunktbereichen vor<sup>249</sup> und definiert diese für den Zeitraum 2008-2010 auch gleich in ihrem Anhang. Unter diesen findet sich die Förderung des interkulturellen Dialogs nicht ausdrücklich, doch wird in den im Juni 2008 veröffentlichten Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2008-2010 interkultureller Dialog doch als eigener Unterpunkt in einem der fünf Schwerpunktbereiche angeführt.<sup>250</sup> Die dort vorgesehenen Aktivitäten beziehen sich auf die Implementierung des EJID sowie nicht näher spezifizierte Folgemaßnahmen dazu in den Jahren 2009-2010. Als Ziel ist auch in diesem Dokument die Entwicklung einer nachhaltigen Strategie festgehalten und zwar „einschließlich der Entwicklung eines sektorübergreifenden Ansatzes für interkulturelle Kompetenzen“.<sup>251</sup>

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass in den Schlussfolgerungen hinsichtlich der - bereits in der Entschließung vom November 2007 als Teil eines Schwerpunktbereiches genannten - Förderung der Mehrsprachigkeit ebenfalls die Erarbeitung einer europäischen Strategie avisiert wurde. Im September 2008 veröffentlichte die Kommission dazu die Mitteilung *Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas, aber auch gemeinsame Verpflichtung*.<sup>252</sup> Da Mehrsprachigkeit als wichtige Teilkompetenz von interkultureller Kompetenz anzusehen ist, ist die Politik der Europäischen Union in diesem Bereich auch von hoher Relevanz für die Politik des interkulturellen Dialogs sein. Das EK-Strategiepapier kann als wichtiger Beitrag zum EJID gesehen werden und daher werde ich auf die relevantesten Punkte darin in Kapitel 3.4 eingehen.

Interkultureller Dialog ist auch explizit eines der Ziele des Programms Europa für Bürgerinnen und Bürger, das von EP und Rat im Dezember 2006 ebenfalls für die Periode 2007-2013 beschlossen wurde<sup>253</sup> und auch von der Generaldirektion Bildung und Kultur implementiert wird. Im Vordergrund des Programms stehen die Förderung einer aktiven europäischen BürgerInnenschaft und die Herausbildung einer europäischen Identität. Dabei wird interkulturellem Dialog innerhalb der Union eine gewichtige Rolle zugeschrieben. Hatte

---

<sup>248</sup> European Commission (2007a), S. 6.

<sup>249</sup> Entschließung des Rates vom 16. November 2007 zu einer europäischen Kulturagenda, S. 3, Punkt 10.c.

<sup>250</sup> Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2008-2010 (2008/C 143/06); Amtsblatt der Europäischen Union C 143/9 vom 10.6.2008. Annex 1.

<sup>251</sup> Ibid.

<sup>252</sup> Europäische Kommission (2008c): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, der Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas, aber auch gemeinsame Verpflichtung*. KOM(2008) 566 vom 18.9.2008.

<sup>253</sup> Beschluss Nr. 1904/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft (2007-2013); Amtsblatt der Europäischen Union L 378/32 vom 27.12.2006.

Kommissar Figel' bereits auf der oben erwähnten Konferenz im Februar 2005 ausblickend davon gesprochen, dass dieses neue Programm „additional possibilities to stimulate the intercultural dialogue“<sup>254</sup> bringen sollte, so zählt der Beschluss vom 12. Dezember 2006 dessen Förderung explizit zu seinen Zielen:

„Das Programm trägt zu folgenden allgemeinen Zielen bei:

...

d) die Toleranz und das Verständnis der europäischen Bürger füreinander vergrößern, dabei die kulturelle und sprachliche Vielfalt achten und fördern und zugleich zum interkulturellen Dialog beitragen.“<sup>255</sup>

Unter den spezifischen Programmzielen wird dazu ausgeführt, dass bei der Förderung der Interaktion und des interkulturellen Dialogs zwischen BürgerInnen und zivilgesellschaftlichen Organisationen:

„... besonderes Augenmerk ... Aktivitäten [gilt], durch die engere Beziehungen zwischen den Bürgern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bis zum 30. April 2004, und denen der Mitgliedstaaten, die seither beigetreten sind, hergestellt werden sollen.“<sup>256</sup>

Als konkrete Aktionen unter dem Programm zum Thema interkultureller Dialog können das *Europe for citizens Forum 2007 - Together for Intercultural Dialogue*, das am 8. November letzten Jahres abgehalten wurde, und die in dessen Rahmen stattfindende Preisverleihung der *Goldenen Sterne 2007* für beispielhaftes unionsbürgerInnenchaftliches Engagement genannt werden. Ziel des Forums war es, einerseits Bewusstsein für das neue Programm und seine Aktionsmöglichkeiten zu schaffen und andererseits die zahlreichen TeilnehmerInnen aus allen 27 Mitgliedstaaten zur Mitwirkung am EJID zu motivieren.<sup>257</sup> Unter den zehn prämierten Projekten (Städtepartnerschaften und zivilgesellschaftliche Projekte) waren fünf aus bzw. mit Beteiligung von neuen Mitgliedstaaten und – so die Pressemitteilung – viele, die „ein ausgeprägtes interkulturelles Profil auf[weisen] und verdeutlichen ..., welche wesentliche Rolle der interkulturelle Dialog in Bezug auf unionsbürgerschaftliches Engagement spielt“.<sup>258</sup> Mit ihrer Ausrichtung auf die Begegnung von Menschen aus verschiedenen EU Staaten und den Austausch von Erfahrungen und Ideen zwischen ihnen bewirken diese Projekte, so Kommissar Jan Figel' in der Begleitbroschüre zur Preisverleihung, folgendes:

„Participants in the projects not only feel that they get to know and understand each other better, but they gain a sense of creating a larger European family based on common values such as tolerance, equal opportunities and democratic dialogue.“<sup>259</sup>

Mit den Mitteln von interkulturellem Dialog und Zusammenarbeit tragen sie damit, so Figel', zur Schaffung eines „Europe of neighbours“<sup>260</sup> bei.

---

<sup>254</sup> Figel' (2005), S. 5.

<sup>255</sup> Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses Nr. 1904/2006/.

<sup>256</sup> Art. 2 des Beschlusses Nr. 1904/2006/EG.

<sup>257</sup> [http://ec.europa.eu/citizenship/gold/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/citizenship/gold/index_en.html), zugegriffen am 25.08.2008.

<sup>258</sup> Pressemitteilung IP/07/1661 vom 8. November 2007. S. 1.

<sup>259</sup> European Commission, Education and Culture DG – 'Europe for Citizens' Programme (2007): *Active European Citizenship Golden Stars Awards 2007. The book of the awarded projects*. Europe for citizens Forum 2007, Brussels, 8 November 2007. S. 1.

<sup>260</sup> *Ibid.*, S. 1.

Neben der Unterstützung von ‚town twinning‘ und zivilgesellschaftlichen Organisationen beinhaltet das Programm Europa für Bürgerinnen und Bürger generell auch die Abhaltung von Veranstaltungen mit großer Öffentlichkeitswirkung – wie eben dem Forum 2007 –, die, unter anderem, die „Völker Europas ... in den interkulturellen Dialog einbeziehen“<sup>261</sup> sollen. Das diesjährige *Europe for Citizens Forum* wird von 13. bis 14. November stattfinden und die Prämierung von diesmal 12 Projekten beinhalten, wobei in alle Projekte Städte oder Organisationen aus den neuen Mitgliedstaaten entweder federführend oder als Partner eingebunden sind.<sup>262</sup> Zumindest im Zusammenhang mit der *Goldene Sterne* - Initiative scheint also der oben dargelegten rechtlichen Vorgabe Genüge getan zu werden.

Die beiden oben erwähnten EU Menschenrechtsberichte 2006 und 2007 erwähnen in ihren jeweiligen Kapiteln zum interkulturellen Dialog auch die relevante Politik der EU in ihren Außenbeziehungen, auf die ich nun mit Blick auf die Aktivitäten der Kommission Barroso noch eingehen will. Interkultureller Dialog wird im Bericht 2007 als „an integral part of the EU’s relations with third countries“<sup>263</sup> bezeichnet und insbesondere anhand der EuroMed-Partnerschaft illustriert. Die Heranführungspolitik als solche wird in diesem Kontext nicht behandelt, doch betont auch der Bericht das Konzept der Querschnittsmaterie: „... intercultural dialogue will be integrated as a horizontal and trans-sectoral priority into relevant Community policies, programmes and actions.“<sup>264</sup>

Die Förderung des interkulturellen Dialogs im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft wurde nach den oben beschriebenen Initiativen von Kommissionspräsident Prodi auch von der Kommission unter Jose Manuel Barroso weitergeführt. Auf dem EuroMed-Gipfel in Barcelona von 27. - 28. November 2005 - zehn Jahre nach Verabschiedung der Barcelona Deklaration und der Gründung der Partnerschaft – wurde von den anwesenden Staats- und Regierungschefs ein Fünf-Jahres-Arbeitsprogramm beschlossen, um die Partnerschaft zu bestärken und voran zu treiben. Dieses auf eine Mitteilung der Kommission<sup>265</sup> zurück gehende Arbeitsprogramm nennt in Bezug auf den sozio-kulturellen Bereich der Partnerschaft<sup>266</sup> unter anderem das Ziel „... [to i]ncrease awareness and understanding of the different cultures and civilisations of the region“.<sup>267</sup> Unter den entsprechenden Maßnahmen, zu denen sich die Partner in dem Programm bekannten, sind die folgenden im Hinblick auf die Förderung des interkulturellen Dialogs besonders hervor zu heben:

„(j) Support the work of the Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue Between Cultures to improve intercultural understanding through regular dialogue, promotion of exchanges and mobility between people at all levels;

---

<sup>261</sup> Anhang des Beschlusses Nr. 1904/2006/EG.

<sup>262</sup> Pressemitteilung IP/08/1188 vom 22. Juli 2008 sowie [http://ec.europa.eu/citizenship/forum08/prog\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/forum08/prog_en.pdf),  
zugegriffen am 25.08.2008.

<sup>263</sup> Council of the European Union, European Commission (2007): *EU Annual Report on Human Rights 2007*.  
Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. S. 51.

<sup>264</sup> *Ibid.*, S. 51.

<sup>265</sup> Europäische Kommission (2005b): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament - 10. Jahrestag der Partnerschaft Europa-Mittelmeer - Ein Arbeitsprogramm für die Herausforderungen der nächsten fünf Jahre*. KOM(2005) 139 endgültig. Brüssel, 12.4.2005.

<sup>266</sup> Die anderen Bereiche sind die politische und Sicherheitspartnerschaft, die wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit sowie – mit dem Fünf-Jahres-Arbeitsprogramm 2005 eingeführt – Migration.  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/index\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm#), zugegriffen am 27.08.2008.

<sup>267</sup> EuroMed Five Year Work Programme. Abs. 9 lit g.  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/summit1105/five\\_years\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/five_years_en.pdf), zugegriffen am 27.08.2008.

- ...
- (m) Strengthen youth dialogue through the Euromed Youth Platform and promote youth exchanges;
  - (n) Co-operate to combat discrimination, racism and xenophobia and to increase tolerance, understanding and respect of all religions and cultures;
  - (o) Enhance the role of the media for the development of intercultural dialogue
- ...<sup>268</sup>

Diese Vorhaben können auch als Reaktion auf einen kritischen Bericht des EuroMed Netzwerks von Politikwissenschaftsinstituten (EuroMeSCo) von Anfang 2005 gewertet werden, der in Rückblick auf die ersten zehn Jahre des Barcelona Prozesses konstatierte:

„The Barcelona Declaration states the need to guarantee cultural and religious diversity, but this aspect has not been addressed. ... Combating racism and xenophobia has not been specifically set forth as an EMP aim and initiatives in this domain have therefore been lacking.“<sup>269</sup>

Dieser Befund des EuroMeSCo-Berichts begleitete die Gründung der oben bereits erwähnten Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures (ALF)<sup>270</sup> im selben Jahr, deren primäre Aufgabe es seither ist, die Tätigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich interkultureller Dialog im Mittelmeerraum zu fördern. Dabei unterstützt die Stiftung zum einen die Bildung und Arbeit von nationalen Anna Lindh Netzwerken, die mittlerweile in 37 Partnerländern bestehen, und vergibt zum anderen direkt Gelder zur Durchführung von interkulturellen Projekten (2006-2007 wurden auf diese Weise 69 Projekte unterstützt). Die ALF hat auch den *Euro-Med Award for the Dialogue between Cultures* sowie den speziellen *Euro-Med Journalist Prize for Cultural Dialogue* ins Leben gerufen, die beide seit 2006 jährlich für außergewöhnliche Beiträge zum interkulturellen Dialog in der Euro-Med Region vergeben werden.

Ebenfalls in Übereinstimmung mit den oben zitierten Passagen des Fünf-Jahres-Arbeitsplans startete die Europäische Kommission 2005 die Initiative *Euromed and the Media*<sup>271</sup> In deren Rahmen wurden in den vergangenen Jahren eine Reihe von Konferenzen, Seminaren und Workshops abgehalten. Von 11. bis 12. Juni 2007 war die Bedeutung der Medien für den interkulturellen Dialog im Mittelmeerraum Thema einer Konferenz, die von der EK gemeinsam mit der deutschen Ratspräsidentschaft und der Friedrich Ebert Stiftung in Berlin veranstaltet wurde. Diese Konferenz mit dem Titel „Media and Intercultural Understanding - Challenges and Responses“ brachte rund 100 JournalistInnen aus der EU und ihren Mittelmeer-Partnerländern zusammen, um sich über Kernfragen interkultureller Kommunikation auszutauschen. Insbesondere in Folge des so genannten ‘Karikaturenstreits’ von 2006 war es den Veranstaltern ein Anliegen „[to give] policy-makers and media practitioners the opportunity to discuss together their perceptions of the difficulties faced in ensuring that intercultural communication is positive rather than negative“.<sup>272</sup> In diesem Sinne wandte sich auch die

<sup>268</sup> Ibid. Abs. 10.

<sup>269</sup> EuroMeSCo (2005): *Barcelona Plus - Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*. Lisbon: EuroMeSCo Secretariat. S. 23.

<sup>270</sup> <http://www.euromedalex.org/home/EN/Home.aspx>, zugegriffen am 30.08.2008.

<sup>271</sup> Weitere Informationen unter [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/media/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/media/index_en.htm), zugegriffen am 30.08.2008.

<sup>272</sup> [http://www.fes.de/fes6/pdf/euromedienconceptpaper\\_eng.pdf](http://www.fes.de/fes6/pdf/euromedienconceptpaper_eng.pdf), zugegriffen am 30.08.2008.

Kommissarin für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik Benita Ferrero-Waldner in ihrem Beitrag an die anwesenden MedienvertreterInnen:

„You are major players in the dialogue between cultures, in the search for mutual respect and understanding. The cultural images you create and transmit – the way you present other cultures – are huge factors on shaping public perceptions of difference. And it is you who have the power to translate abstract concepts – such as the universality of human rights and respect for cultural, religious and ethnical diversity – into everyday stories to which people can relate.“<sup>273</sup>

In Hinblick auf die Förderung des interkulturellen Dialogs unter Jugendlichen im Mittelmeerraum nennt das Fünf-Jahres-Arbeitsprogramm die Euro-Mediterrane Jugendplattform. Diese bereits seit 2003 existierende, von der EK und der maltesischen Regierung ko-finanzierte Plattform dient der Netzwerkbildung und dem Meinungs austausch unter Jugendinitiativen in den verschiedenen Euro-Med Staaten<sup>274</sup>. An dieser Stelle sei auch das 1. Euro-Mediterrane Jugendparlament<sup>275</sup> erwähnt, das von 26. Mai bis 3. Juni 2007 in Berlin abgehalten wurde. Es wurde unter dem Motto „Vielfalt, Dialog und Solidarität“ vom deutschen Auswärtigen Amt gemeinsam mit der Europäischen Kommission, der Anna Lindh Stiftung, dem Europäischen Jugendforum und der Euro-Mediterranen Jugendplattform sowie dem Goethe-Institut und der Heinz-Schwarzkopf-Stiftung veranstaltet. Ziel war es, die jugendlichen TeilnehmerInnen aus 37 Partnerländern durch die Diskussion aktueller gesellschaftlicher Themen, ExpertInnenreferate, Kulturveranstaltungen und Teambildungsseminare zu Multiplikatoren für den euro-mediterranen Dialog auszubilden. Dieses 1. Euro-Mediterrane Jugendparlament war auch Gegenstand der Gespräche während des 9. Euro-Mediterranean Treffens der MinisterInnen für Auswärtige Angelegenheiten in Lissabon von 5. bis 6. November 2007. Die MinisterInnen begrüßten diese Initiative und ihre geplante Fortführung durch ein weiteres Jugendparlament in Marokko voraussichtlich noch in diesem Jahr.<sup>276</sup>

Bei diesem Treffen im November 2007 beschlossen die anwesenden AußenministerInnen des Weiteren, 2008 – parallel zum EJID – zum *Euro-Mediterranean year on dialogue between cultures*<sup>277</sup> zu erklären. Ich werde dieses im Zusammenhang mit einigen wichtigen Initiativen, die dazu in den letzten Monaten gesetzt wurden, in Kapitel 3.4 zum EJID mitbehandeln.

Abschließend möchte ich in diesem Kontext noch das Projekt ‚Mittelmeerunion‘ erwähnen, das auf eine Initiative des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy zurückgeht und ein zentrales Thema der gegenwärtigen französischen Ratspräsidentschaft darstellt. Nachdem der Europäische Rat Mitte März 2008 grundsätzlich einer Union für den Mittelmeerraum zugestimmt und die Kommission aufgefordert hatte, Vorschläge zu den Modalitäten einer

---

<sup>273</sup> <http://www.euromedinfo.eu/site.168.news.en.1465.html?PHPSESSID=78684a32c0f58e256030aa11673f84aa>,  
zugegriffen am 30.08.2008.

<sup>274</sup> <http://www.euromedp.org/en/profile.asp>, zugegriffen am 30.08.2008.

<sup>275</sup> [http://www.eu2007.de/de/Meetings\\_Calendar/Dates/May/0526-BJK.html](http://www.eu2007.de/de/Meetings_Calendar/Dates/May/0526-BJK.html), zugegriffen am 30.08.2008.

<sup>276</sup> Council of the European Union (2007a): Agreed Conclusions of the 9th Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs, Lisbon, 5-6 November 2007. 14743/07 (Presse 255). S. 16.

<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/FF7CA6E4-5980-4B3A-A3B6-00D072967697/0/9ReuniaoEuomedMNES.pdf>, zugegriffen am 30.08.2008.

<sup>277</sup> Ibid., S. 15.

solchen Union zu erarbeiten<sup>278</sup>, veröffentlichte die EK bereits am 20. Mai ihre Mitteilung *Barcelona Process: Union for the Mediterranean*. In ihrer darin enthaltenen Analyse des bisherigen Barcelona Prozesses hebt sie in Hinblick auf interkulturellen Dialog die Bedeutung der ALF hervor:

„The Anna Lindh Foundation for the Dialogue between cultures, as the unique institution financed by all partners, illustrates the common commitment to establish dialogue and promoting mutual understanding on cultural issues and recognises the essential role of intercultural dialogue to promote peaceful coexistence.“<sup>279</sup>

Als Aufgabe und Herausforderung für die neue Union definiert die EK in ihrer Mitteilung die Stärkung der multilateralen Beziehungen, des „co-ownership of the process“<sup>280</sup> und seiner Sichtbarkeit unter den BürgerInnen. Dabei soll auf die erfolgreichen Elemente des bisherigen Prozesses aufgebaut und sollen diese verstärkt werden. Neben der Abhaltung von Gipfeltreffen alle zwei Jahre sowie der Einführung einer Ko-Präsidentschaft und eines gemeinsamen Sekretariats stellt die Mitteilung vor allem auf die vermehrte Förderung von regionalen Projekten ab:

„The project dimension should be at the heart of the “Barcelona Process: Union for the Mediterranean”. The programmes developed under this initiative should have a strong potential to promote regional cohesion ...“<sup>281</sup>

In wie weit diese allgemeinen Grundsätze sich auf die Arbeit der ALF bzw. den interkulturellen Dialog mit dem Mittelmeerraum generell auswirken werden, wird in der Mitteilung der EK nicht thematisiert.

Die Vorschläge der Kommission wurden vom Europäischen Rat im Juni begrüßt und als „Grundlage ... [für die] mit allen Europa-Mittelmeer-Partnerländern ... erforderlichen Konsultationen im Hinblick auf eine gemeinsame Erklärung“<sup>282</sup> angenommen. Auf dem EU Mittelmeergipfel in Paris am 13. Juli wurde die Union für den Mittelmeerraum offiziell ins Leben gerufen – mit dem Ziel „to infuse new vitality into the partnership, offering more balanced governance and increased visibility“<sup>283</sup>. In der gemeinsamen Erklärung der 43 teilnehmenden Staats- und Regierungschefs heißt es:

„They share the conviction that this initiative can play an important role in addressing common challenges facing the Euro-Mediterranean region, ... as well as promoting dialogue between cultures.“<sup>284</sup>

Eine weitere relevante Passage der Erklärung lautet:

---

<sup>278</sup> Europäischer Rat Brüssel, 13./14. März 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anlage I. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/99429.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/99429.pdf), zugegriffen am 30.08.2008.

<sup>279</sup> European Commission (2008): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Barcelona Process: Union for the Mediterranean*. COM(2008) 319 (Final). 20.05.2008. S. 3.

<sup>280</sup> Ibid., S. 4.

<sup>281</sup> Ibid., S. 7f.

<sup>282</sup> Europäischer Rat Brüssel, 19./20. Juni 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. S. 18.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/101359.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/101359.pdf), zugegriffen am 30.08.2008.

<sup>283</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm), zugegriffen am 30.08.2008.

<sup>284</sup> Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean. Paris, 13 July 2008. S. 8.

[http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf), zugegriffen am 30.08.2008.

„[The Heads of State and Government] confirm their commitment to do their utmost effort with a view to resolving conflict, ending occupation, confronting oppression, reducing poverty, promoting human rights and good governance, improving intercultural understanding and ensuring respect for all religions and beliefs.“<sup>285</sup>

Die Festlegung der Modalitäten für die konkreten Projekte bleibt dem nächsten Treffen der MinisterInnen für auswärtige Angelegenheiten im November diesen Jahres vorbehalten,<sup>286</sup> ebenso wie die genaue Ausgestaltung der neuen institutionellen Strukturen, die aber noch vor Ende 2008 funktionsfähig sein sollen.<sup>287</sup> Hinsichtlich der ALF enthält die gemeinsame Erklärung mit den Worten „... will contribute in an effective manner to the cultural dimension of the initiative ...“ nur eine sehr vage Aufgabenzuschreibung. Von den im Anhang zu der Erklärung festgelegten sechs Schlüsselbereichen, die das neue Sekretariat näher spezifizieren soll, ist im Hinblick auf die Förderung von interkulturellem Dialog lediglich der Bereich Hochschulbildung und Forschung relevant. Hier soll die im Juni 2008 neu gegründete Euro-Mediterrane Universität in Piran, Slowenien, durch die Schaffung eines Netzwerks mit Partneruniversitäten im Mittelmeerraum Kooperationen, auch mittels der Programme *Tempus* and *Erasmus Mundus*, weiter entwickeln, womit sie die Möglichkeit hat - so die Erklärung an dieser Stelle - „[to] contribute to the understanding among people“.<sup>288</sup> Es bleibt also abzuwarten, welche Auswirkungen die neue Mittelmeerunion mit ihrer Projektdimension auf die Tätigkeit der ALF und interkulturellen Dialog in der Region im Allgemeinen haben wird.

### 3.3.2 Das Europäische Parlament und das Thema interkultureller Dialog

Da Parlamentspräsident Hans-Gert Pöttering die Förderung des interkulturellen Dialogs bereits in seiner Antrittsrede zu den Prioritäten seiner Amtszeit gezählt hat, will ich im Folgenden überblicksmäßig auch auf die relevanten Initiativen des Europäischen Parlaments in den letzten beiden Jahren eingehen. Nachdem Pöttering am 16. Jänner 2007 – zur Hälfte der 6. Wahlperiode 2004-2009 – zum Präsidenten des Parlaments gewählt worden war, widmete er einen Abschnitt seiner Programmrede vor dem Plenum dem Thema „Dialog der Kulturen und Religionen“.<sup>289</sup> Er sprach dabei insbesondere von den „drei großen Kulturen und Religionen, der christlichen, der jüdischen und der islamischen“<sup>290</sup> und legte den Fokus auf interkulturellen im Sinne von interreligiösen Dialog. Die Bedeutung von Wahrheit und Toleranz in diesem Dialog betonend, sagte er:

„Europas Zukunft ist in hohem Masse davon abhängig, wie uns das Zusammenleben der Kulturen und Religionen in der Europäischen Union und mit unseren Nachbarn vor allem in der arabischen und islamischen Welt gelingt. Wir

---

<sup>285</sup> Ibid., S. 11.

<sup>286</sup> Ibid., S. 11.

<sup>287</sup> Ibid., S. 17.

<sup>288</sup> Ibid., S. 20.

<sup>289</sup> Pöttering, Hans-Gert (2007a): Programmrede: Europas Werte verteidigen - für ein Europa der Bürger; Die Reformen verwirklichen - für Demokratie und Parlamentarismus; Den Dialog der Kulturen fördern - für Partnerschaft und Toleranz. Straßburg, 13. Februar 2007.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2007>, zugegriffen am 31.03.2008.

<sup>290</sup> Ibid.

müssen daher mitwirken, dass der Dialog der Kulturen und Religionen das  
Markenzeichen Europas ist.“<sup>291</sup>

Der Präsident sprach in seiner Antrittsrede auch von seinem Vorhaben, die arabischen EU Nachbarstaaten sowie Israel zu besuchen sowie von der Aufgabe des EP, zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich dem Dialog der Kulturen widmen, zu unterstützen.

Die Halbzeitbilanz seiner Tätigkeit als Präsident verrät, dass Pöttering von Anfang 2007 bis April 2008 bereits Ägypten, Algerien, Marokko, Tunesien, Jordanien und die palästinensischen Gebiete sowie Israel bereist hat und dass diese Besuche mit einer „Vielzahl von interkulturellen Aktivitäten“<sup>292</sup>, wie Gesprächen mit religiösen Würdenträgern, verbunden waren.

Ein Forum des interreligiösen Dialogs innerhalb Europas war der informelle ‚EU Gipfel‘ mit Repräsentanten der jüdischen, christlichen und muslimischen Religionsgemeinschaften in Europa, zu dem Parlamentspräsident Pöttering, Kommissionspräsident Barroso und die damalige Ratspräsidentin Angela Merkel gemeinsam am 15. Mai 2007 erstmalig einluden.<sup>293</sup> Dieser Dialog auf hochrangiger Ebene, der der Verständigung über gemeinsame Werte und gemeinsame Herausforderungen dient, soll in Form von jährlichen Treffen fortgeführt werden und fand dieses Jahr seine Fortsetzung bei einer Diskussionsrunde im Rahmen des EJID am 5. Mai.<sup>294</sup> Auch hat der Parlamentspräsident eine Reihe von zivilgesellschaftlichen, interreligiösen Initiativen in der ganzen Union unterstützt, so die Halbzeitbilanz.<sup>295</sup>

Im heurigen Jahr ist das Europäische Parlament unter Pötterings Präsidentschaft auch wesentlich in das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs 2008 eingebunden. Ich werde auf die konkreten Aktivitäten des EP in diesem Kontext in Kapitel 3.4 zurückkommen.

An dieser Stelle will ich noch auf die Parlamentarische Versammlung Europa-Mittelmeer als bedeutende Institution des Barcelona Prozesses eingehen, in der Hans-Gert Pöttering eine wichtige Funktion zukommt. Die Versammlung tagt seit 2004 einmal jährlich, setzt sich aus Delegationen aus dem EP und aus den nationalen Parlamenten der EU sowie der EuroMed Partnerländer zusammen und stellt, so die erwähnte Halbzeitbilanz, „eine einzigartige Plattform dar, um ... Verbindungen zwischen Kulturen und Religionen zu fördern“.<sup>296</sup> Der Präsident des Europäischen Parlaments ist zugleich auch Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung ist. Bei der Plenarsitzung der Versammlung am 17. Juni 2007 in Tunis bekannte sich Präsident Pöttering „zu einer Intensivierung des bereits bestehenden Dialogs und zu einer Konkretisierung gegenseitiger Projekte“.<sup>297</sup> Er unterstrich dabei die Tatsache, dass die Parlamentarische Versammlung selbst bereits Ort des interkulturellen Dialogs ist:

---

<sup>291</sup> Ibid.

<sup>292</sup> Europäisches Parlament (2008): *Halbzeitbilanz der Tätigkeit von Hans-Gert Pöttering als Präsident des Europäischen Parlaments, Januar 2007 – April 2008*. S. 16.

[http://www.europarl.europa.eu/president/mid\\_term\\_review/de/MidTermReview.pdf](http://www.europarl.europa.eu/president/mid_term_review/de/MidTermReview.pdf), zugegriffen am 31.08.2008.

<sup>293</sup> Pressemitteilung IP/07/670 vom 15. Mai 2007 sowie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20070514STO06592+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>, zugegriffen am 31.08.2008.

<sup>294</sup> Pressemitteilung IP/08/676 vom 5. Mai 2008.

<sup>295</sup> Europäisches Parlament (2008), S. 16.

<sup>296</sup> Ibid., S. 19.

<sup>297</sup> Pöttering, Hans-Gert (2007b): Rede anlässlich der EMPA-Sitzung in Tunis, 17. März 2007.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2007>, zugegriffen am 31.08.2008.

„Als Parlamentarische Versammlung, die Abgeordnete des gesamten Mittelmeerraumes umfasst, nehmen wir eine vorrangige Rolle ein. Wir sind eigentlich bereits eine aktive Verkörperung dieses notwendigen Dialogs zwischen den Kulturen. Jede einzelne unserer Sitzungen, jedes Treffen leistet einen Beitrag zu diesem Dialog. Tatsächlich wird einer unserer konkretesten Beiträge zum Dialog zwischen den Kulturen darin liegen, bewusst an unserer Kultur des Dialogs innerhalb unserer Versammlung zu arbeiten.“<sup>298</sup>

Am 28. März 2008 wurde Hans-Gert Pöttering beim Treffen der Parlamentarischen Versammlung in Athen zu ihrem Präsidenten für das laufende Jahr gewählt. In seiner Rede als neu gewählter Präsident stellte er neuerlich den interkulturellen Dialog als eines seiner Hauptanliegen in den Mittelpunkt, zusammen mit dem Friedensprozess im Nahen Osten:

„Der Dialog ist der erste Schritt zu einer engeren Freundschaft und kann zu einer Aussöhnung führen, wie dies in den vergangenen 50 Jahren auch in Europa schrittweise der Fall war, ... Dialog kann eine Brücke sein, eine Brücke zum Frieden, eine Brücke über das Mittelmeer, zwischen Staaten, Völkern und Menschen.“<sup>299</sup>

Auch bekundete der Präsident in seiner Rede seinen Einsatz für eine Stärkung der Parlamentarischen Versammlung im Kontext der neuen Union für den Mittelmeerraum „als die einzig legitimierte parlamentarische Dimension dieses Prozesses“.<sup>300</sup>

Abschließend und zusammenfassend will ich noch einmal die veröffentlichte Halbzeitbilanz des Präsidenten vom April diesen Jahres zitieren, in der interkultureller Dialog – in Übereinstimmung mit den oben dargestellten Bestrebungen der Kommission - als langfristige ‚multi-level policy‘ definiert wird:

„... der interkulturelle Dialog ist nicht als einmalige und begrenzte Initiative gedacht, sondern sollte so verstanden werden, dass künftig kontinuierlich weitere Anstrengungen auf allen Ebenen – regional, national, europäisch bzw. international – unternommen werden müssen.“<sup>301</sup>

### 3.3.3 Das Engagement des Europarats im Bereich interkultureller Dialog

„Intercultural education, communication and understanding have been themes of international cooperation for a long time, but the notions of “dialogue of civilizations” and “intercultural dialogue” have only recently begun to appear on the political agenda of international institutions.“<sup>302</sup>

Dieses Zitat findet sich auf der umfassenden Website, die der Europarat eigens zum interkulturellen Dialog eingerichtet hat. Im Rahmen des Europarats trat das Thema mit der so

---

<sup>298</sup> Ibid.

<sup>299</sup> Pöttering, Hans-Gert (2008e): Rede als neugewählter Präsident der Parlamentarischen Versammlung Europa-Mittelmeer bei der Plenartagung in Athen, 28. März 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>, zugegriffen am 31.08.2008.

<sup>300</sup> Ibid.

<sup>301</sup> Europäisches Parlament (2008), S. 15.

<sup>302</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/policy\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/policy_EN.asp), zugegriffen am 01.09.2008.

genannten Opatija Erklärung der europäischen KulturministerInnen 2003 auf die Tagesordnung. Diese Erklärung zum interkulturellen Dialog und Konfliktverhütung, so ihr voller Name, unterstrich die Bedeutung der Förderung von kultureller Vielfalt und interkulturellem Dialog für die Vermeidung von Konflikten: „Respect for cultural diversity, intercultural dialogue and equality of opportunity are vital elements of conflict prevention within the framework of a democratic cultural policy.“<sup>303</sup> Die MinisterInnen betonten die zwei Dimensionen von kultureller Diversität – „intra-state“ und „inter-state“<sup>304</sup> – und kamen im Hinblick auf interkulturellen Dialog überein:

„... [to] foster, while fully respecting human rights, and with a particular focus on the local and regional level, the creation or development of tolerant and equitable relations between states and between the culturally diverse groups settled in the territory of each state;“<sup>305</sup>

Erwähnenswert scheint mir auch daran anschließend die Definition des Modells der interkulturellen Gesellschaft in der Erklärung: „The intercultural society model is based on the principle of equality between cultures, the value of cultural heterogeneity and the constructive dimension of dialogue and of peace.“<sup>306</sup>

Auf dem 3. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarats in Warschau im Mai 2005 wurde interkultureller Dialog als „a means of promoting awareness, understanding, reconciliation and tolerance, as well as preventing conflicts and ensuring integration and the cohesion of society“<sup>307</sup> anerkannt und seine systematische Förderung sowohl innerhalb Europas als auch mit den Nachbarregionen zu einem Teil des beschlossenen Aktionsplanes. Damit wurde interkultureller Dialog zu einem politischen Hauptanliegen der Organisation.

In der Folge verabschiedeten die KulturministerInnen im Oktober 2005 die Faro Declaration on the Council of Europe’s Strategy for Developing Intercultural Dialogue, die als wichtiger Schritt in der Weiterentwicklung der Politik des interkulturellen Dialogs im Rahmen des Europarats gesehen werden kann. In dieser Erklärung werden Aktionsmöglichkeiten und Instrumente skizziert, die der Umsetzung der auf dem Gipfeltreffen formulierten politischen Vision dienen sollen. Langfristiges Ziel ist, so die MinisterInnen in der Deklaration: „developing strategies to manage and promote cultural diversity while ensuring the cohesion of our societies“.<sup>308</sup> Hervorzuheben ist insbesondere die festgehaltene Absicht, in diesem Zusammenhang sektorübergreifende Maßnahmen zu entwickeln und die Kooperation mit zuständigen internationalen und regionalen Organisationen sowie der Zivilgesellschaft inner- und außerhalb Europas zu stärken.<sup>309</sup> Der Europarat selbst bezeichnet die Faro Deklaration folglich als

---

<sup>303</sup> Council of Europe, Directorate General IV: Education, Culture and Heritage, Youth and Sport (2005): *Opatija Declaration. Learning about intercultural dialogue*. S. 22f.

<sup>304</sup> *Ibid.*, S. 27.

<sup>305</sup> *Ibid.*, S. 24.

<sup>306</sup> *Ibid.*, S. 27.

<sup>307</sup> Council of Europe, Committee of Ministers (2005): Action Plan. CM(2005)80 final, 17 May 2005.

[http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_plan\\_action\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp), zugegriffen am 01.09.2008.

<sup>308</sup> Council of Europe (2005): *Faro Declaration on the Council of Europe’s Strategy for Developing Intercultural Dialogue*. DGIV/DC-FARO (2005) 8 final, 28 October 2005. S. 4.

<sup>309</sup> So wurde zB anlässlich der Faro Konferenz ein Kooperationsabkommen zwischen dem Europarat und der Anna Lindh Stiftung unterzeichnet, siehe Council of Europe (2005), S. 6.

Startpunkt des „‘mainstreaming’ of intercultural dialogue in all working areas of the Council of Europe“.<sup>310</sup>

Was in der Faro Deklaration auch angeregt wurde, war die Erarbeitung eines „White paper on integrated policies for the management of cultural diversity through intercultural dialogue and conflict prevention“.<sup>311</sup> Nach einem umfangreichen Konsultationsprozess mit relevanten Interessensgruppen wurde das fertige Weißbuch zu interkulturellem Dialog<sup>312</sup> von den MinisterInnen für auswärtige Angelegenheiten auf ihrer 118. Sitzung im Mai 2008 präsentiert. Die MinisterInnen bezeichneten das Weißbuch als „significant pan-European contribution to an international discussion steadily gaining momentum“.<sup>313</sup> Mit dem Ziel „to formulate a long-term policy for the promotion of intercultural dialogue within Europe and between Europe and its neighbours“<sup>314</sup> widmet sich das Weißbuch zunächst dem konzeptionellem Rahmen und stellt dann eine Reihe von Politikansätzen vor. Es schließt mit Empfehlungen und Orientierungen für künftige politische Maßnahmen.

Das Weißbuch nimmt – angesichts von unklarer Terminologie - folgende Definition von interkulturellem Dialog vor:

„Intercultural dialogue is understood as an open and respectful exchange of views between individuals, groups with different ethnic, cultural, religious and linguistic backgrounds and heritage on the basis of mutual understanding and respect .... It operates at all levels – within societies, between the societies of Europe and between Europe and the wider world.“<sup>315</sup>

Ein solcher Dialog, so das Weißbuch, ist nur möglich, wenn der/die Einzelne sich frei äußern kann, wenn Gleichheit und gegenseitiger Respekt sichergestellt sind. Ausgehend vom Konzept der Menschenwürde, stellt es den Zusammenhang zwischen interkulturellem Dialog, der Achtung von kultureller Vielfalt und Menschenrechten klar. Interkultureller Dialog kann zum einen nur unter solchen Bedingungen funktionieren, in denen kulturelle Diversität und Menschenrechte geachtet werden, und trägt zum anderen seinerseits zu deren Förderung bei, denn:

„It allows us to prevent ethnic, religious, linguistic and cultural divides. It enables us to move forward together, to deal with our different identities constructively and democratically on the basis of shared universal values.“<sup>316</sup>

Somit hilft interkultureller Dialog dabei, mit den vielfältigen kulturellen Zugehörigkeiten in einer multikulturellen Gesellschaft umzugehen und „to avoid the pitfalls of identity policies“.<sup>317</sup> Wie das Weißbuch ausführt, anerkennt das neue Paradigma der Interkulturalität, anders als das Konzept des Multikulturalismus, einen gemeinsamen Kern von Werten – eben die

---

<sup>310</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/policy\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/policy_EN.asp), zugegriffen am 01.09.2008.

<sup>311</sup> Council of Europe (2005), S. 5.

<sup>312</sup> Council of Europe (2008b): *White Paper on Intercultural Dialogue - "Living Together As Equals in Dignity"*. Launched by the Council of Europe Ministers of Foreign Affairs at their 118th Ministerial Session (Strasbourg, 7 May 2008).

<sup>313</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/default_en.asp), zugegriffen am 01.09.2008.

<sup>314</sup> Council of Europe (2008a): *Fact sheet White Paper on Intercultural Dialogue*. June 2008. S. 1.

<sup>315</sup> Council of Europe (2008b), S. 10.

<sup>316</sup> *Ibid.*, S. 4.

<sup>317</sup> *Ibid.*, S. 18.

Menschenwürde und die sich daraus ergebenden Menschenrechte – ohne aber wie das Konzept der Assimilation die Vorrangstellung einer ‚Leitkultur‘ zu propagieren.<sup>318</sup>

Die Empfehlungen, die das Weißbuch für die Weiterentwicklung des interkulturellen Dialogs formuliert, lauten zusammengefasst:

„ ... the democratic governance of cultural diversity should be adapted in many aspects; democratic citizenship and participation should be strengthened; intercultural competences should be taught and learned; spaces for intercultural dialogue should be created and widened; and intercultural dialogue should be taken to the international level.“<sup>319</sup>

Eine Einrichtung, die das Weißbuch in Bezug auf interkulturellen Dialog in internationalen Beziehungen als besonders bedeutsam hervorhebt, ist das European Centre for Global Interdependence and Solidarity oder kurz ‚North-South Centre‘, das vom Europarat 1990 als selbständige Agentur mit Sitz in Lissabon gegründet wurde. Das Zentrum bringt in Form eines ‚Quadrilogs‘ Regierungen, ParlamentarierInnen, lokale und regionale Behörden sowie NGOs zusammen. Neben VertreterInnen all dieser Institutionen ist auch der/die RepräsentantIn der Europäischen Kommission beim Europarat Mitglied des Exekutivrats des Zentrums, der das zentrale Entscheidungsgremium darstellt. Ein Schwerpunkt der Tätigkeit des Zentrums liegt auf dem interkulturellem Dialog, was sich auch in einem eigenen Programm dazu äußert. Ziel dieses Programms ist – wie es im neuen Arbeitsplan des Zentrums für 2008-2010 unter Bezugnahme auf den Aktionsplan von Warschau und die Faro Erklärung festgehalten ist – neben der Mitwirkung an der Erstellung des Weißbuchs die Entwicklung der folgenden Netzwerke:

„Euro-Mediterranean network of women for intercultural dialogue, European network of migration platforms for intercultural dialogue, and the creation of a network of Chairs for intercultural dialogue from north and south, bringing together university researchers and professors.“<sup>320</sup>

Das Weißbuch zum interkulturellen Dialog kann als ein Beitrag des Europarats zum EJID 2008 betrachtet werden und damit auch als ein konkretes Beispiel für die Umsetzung des 2007 zwischen dem Europarat und der EU geschlossenen Memorandum of Understanding.<sup>321</sup> Dieses Memorandum enthält auch einen eigenen Abschnitt zu interkulturellem Dialog und kultureller Vielfalt, in dem es heißt:

„33. The Council of Europe and the European Union will co-operate in order to develop intercultural dialogue and cultural diversity with a view to promoting respect for human rights and mutual understanding among cultures in Europe.“<sup>322</sup>

---

<sup>318</sup> Ibid., S. 20.

<sup>319</sup> Ibid., S. 4.

<sup>320</sup> North-South Centre of the Council of Europe (2007): *Main lines of action for the tri-annual workplan for 2008-2010*. NSC/Prog (2007)1, 5 March 2007. S. 4.

<sup>321</sup> Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. 117th Session of the Committee of Ministers (Strasbourg, 10-11 May 2007). CM(2007)74, 10 May 2007.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2007\)74&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2007)74&Language=lanEnglish), zugegriffen am 02.09.2008.

<sup>322</sup> Ibid.

Eine weitere wichtige Initiative des Europarats, die ich abschließend in diesem Zusammenhang noch erwähnen will, war die am 8. April 2008 abgehaltene Veranstaltung *2008 Exchange on the religious dimension of intercultural dialogue*<sup>323</sup>. Thema dieser breiten Zusammenkunft von RepräsentantInnen der Europaratsstaaten, der Europäischen Kommission, geistlichen WürdenträgerInnen, NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen AkteurInnen sowie MedienvertreterInnen waren die Prinzipien und Methoden des Unterrichts in Religions- und Glaubensfragen. Dabei ging es weniger um eine theologische Debatte, sondern primär darum, in Form eines offenen, transparenten Dialogs „mutual respect, knowledge, tolerance and understanding in European society“<sup>324</sup> zu fördern. Ob dieser Austausch eine Fortsetzung finden wird liegt im Moment zur Entscheidung beim Ministerkomitee.

### 3.3.4 Civil Society Platform for Intercultural Dialogue / 'Rainbow Platform'

Die Civil Society Platform for Intercultural Dialogue, oder kurz ‚Rainbow Platform‘,<sup>325</sup> geht auf eine Initiative der European Cultural Foundation (ECF) und des European Forum for Arts and Heritage (EFAH) - neu: Culture Action Europe – zurück. Diese beiden unabhängigen Einrichtungen, die sich für die Interessen von Kunst- und Kulturorganisationen und die Kooperation zwischen diesen auf europäischer Ebene einsetzen, riefen die Plattform 2006 ins Leben, um der europäischen Zivilgesellschaft einen gemeinsamen, sektorübergreifenden Raum für die Diskussion des Themas Interkulturalität zu geben. Das Ziel ist es:

„ ... to bring together organisations from different civil society policy sectors to share effective Intercultural Dialogue practices and to engage with the political process under the European Year of Intercultural Dialogue 2008 and beyond“.<sup>326</sup>

War sie ursprünglich nur auf die Dauer von zwei Jahren ausgelegt, so hat die Plattform jedoch sowohl mit dem Europarat als auch mit der Europäischen Kommission Kooperationsformen gefunden, die ein Weiterbestehen der Initiative auch über das Ende des Jahres 2008 in Aussicht gerückt haben.

Der Europarat hatte die Plattform eingeladen, einen Beitrag zur Entwicklung des Weißbuchs zu interkulturellem Dialog zu leisten. Zu diesem Zweck fand am 18. Juni 2007 ein Konsultationstreffen statt, bei dem die teilnehmenden PlattformvertreterInnen unter anderem die folgenden Punkte zu bedenken gaben:

„Intercultural dialogue should be preventative and not just an instrument to solve societal problems. It needs to be an ongoing 'fitness and wellness programme' for societies. ...

<sup>323</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1258483&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFB55&BackColorLogged=FFAC75>, zugegriffen am 02.09.2008.

<sup>324</sup> Council of Europe: Press release - 255(2008), [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR255\(2008\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR255(2008)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFB55&BackColorLogged=FFAC75), zugegriffen am 02.09.2008.

<sup>325</sup> <http://www.rainbowplatform.org/index.html>, zugegriffen am 02.09.2008.

<sup>326</sup> Rainbow Platform – Civil Society Platform for Intercultural Dialogue (2008): *Practice makes perfect – a learning framework for Intercultural Dialogue. The Rainbow Paper from the Civil Society Platform for Intercultural Dialogue*. As of 7<sup>th</sup> January 2008. S. 3. <http://www.eurocult.org/uploads/docs/886.pdf>, zugegriffen am 02.09.2008.

Dialogue should be less of an intellectual exercise with talking shops, but should happen through common projects and common processes. Dialogue needs to be seen as a 'by-product' of participation. ...<sup>327</sup>

Auf Ebene der EU wurde die Rainbow Platform auf Einladung der Kommission Anfang 2007 Mitglied des Steuerungskomitees für das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs. In der Folge nahm auch die *European agenda for culture in a globalizing world* der EK vom Mai 2007 unter dem neuen Instrument des strukturierten Dialogs (siehe Kapitel 3.2.3) explizit auf die Plattform Bezug:

„The Commission welcomes the progressive structuring already taking place with the emergence of some representative organisations as well as some cooperation structures such as a civil society platform on intercultural dialogue.“<sup>328</sup>

Bestandteil diesen strukturierten Dialogs soll auch die Abhaltung von weiteren Kulturfora – nach Vorbild des von der portugiesischen Ratspräsidentschaft im September 2007 organisierten Kulturforums – sein, in Rahmen derer auch die Rainbow Platform einen input geben soll.

Die oben angesprochene Multidisziplinarität und Verbindung unterschiedlicher Ansätze zu interkulturellem Dialog zeigte sich auch in der Erarbeitung des so genannten *Rainbow Paper*. Dieses Dokument wurde 2007 in einem mehrstufigen, partizipativen Prozess entwickelt, der eine Europa weite online-Konsultation beinhaltete. Die Plattform bezeichnet sich selbst in Folge dessen in ihrem Paper als „true image of a participatory democracy“.<sup>329</sup> Wenn in diesem Abstimmungsprozess auch unterschiedliche Meinungen zu Tage traten, so konnten im *Rainbow Paper* doch gemeinsame Standpunkte formuliert werden. Dies betrifft zum einen die vorgenommene Definition des Begriffs interkultureller Dialog wie folgt:

„Intercultural Dialogue under the Rainbow Platform's work programme is a series of specific encounters, anchored in real space and time between individuals and/or groups with different ethnic, cultural, religious, and linguistic backgrounds and heritage, with the aim of exploring, testing and increasing understanding, awareness, empathy, and respect.“<sup>330</sup>

Zum anderen enthält das Paper eine Reihe von ‚Prinzipien‘ für die Arbeitsweise der Plattform, die sich aus den Debatten und Konsultationen im Laufe des Erarbeitungsprozesses ergeben haben. Wie auch die Definition von interkultureller Dialog sind diese ‚Prinzipien‘ jedoch lediglich als Ausgangspunkt gedacht und als ‚work-in-progress‘ offen für Veränderungen und Anpassungen während des EJID. Erwähnenswert scheint mir vor allem, dass die Plattform sich als „a new and perhaps even innovative model of participatory learning and decision-making“ sieht. Sie stellt selbst einen Praxisfall von interkulturellem Dialog dar mit der Absicht, ihre Lernerfahrungen allgemein verwendbar zu machen.

Ein wesentlicher Bestandteil des *Rainbow Paper* behandelt schließlich die nötigen Rahmenbedingungen für interkulturellen Dialog, zu deren Klärung die Arbeit der Plattform auch

---

<sup>327</sup> *Consultation meeting of the Civil Society Platform for Intercultural Dialogue with the Council of Europe on the White Paper on Intercultural Dialogue, 18 June 2007. Meeting report. S. 3. <http://www.rainbowplatform.org/coe-consultation-meeting-report.pdf>, zugegriffen am 02.09.2008.*

<sup>328</sup> European Commission (2007a), S. 11.

<sup>329</sup> Rainbow Platform – Civil Society Platform for Intercultural Dialogue (2008), S. 9.

<sup>330</sup> *Ibid.*, S. 4.

beitragen soll. Diese benennt das Paper mit „skills“, „places“, „evaluation“, „continuity“.<sup>331</sup> Neben der Bedeutung von erforderlichen Kernkompetenzen, von Räumen, in denen interkultureller Dialog stattfinden kann und einer entsprechenden Evaluierung von Maßnahmen hebt das Paper Nachhaltigkeit und dauerhafte Kooperationen zwischen öffentlichen Institutionen und Zivilgesellschaft als besonders wichtig hervor. Interessant ist, dass in diesem Kontext auch nach der möglichen Rolle gefragt wird, die interkulturellem Dialog in Form einer langfristigen, multilateralen policy in der Europäischen Nachbarschaftspolitik zukommen könnte: „Could it become a complementary tool kit to more traditional external affairs mechanisms, as part of a recognised European soft power resource?“<sup>332</sup>

Noch gibt es von Seiten der Plattform darauf keine Antwort, auch wenn die Überlegungen durch die Erarbeitung des *Rainbow Paper II* seit Beginn 2008 weiter geführt worden sind. Auch dieses Paper wurde wieder einem online-Konsultationsprozess unterzogen, der Mitte Juni abgeschlossen wurde. Die Endversion des *Rainbow Paper II* ist leider zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Arbeit noch nicht verfügbar, daher werde ich mich im Folgenden auf jene Version beziehen, die zur Konsultation gestellt wurde.

Das *Rainbow Paper II* in dieser Fassung fordert „eine umfassende EU Strategie und einen Vorgehensplan mit klar gesetzten Zielen zum Ende des Jahres 2008 und [will] Mechanismen eingeführt sehen, die ihre Umsetzung nach 2008 kontrollieren.“<sup>333</sup> Das Paper enthält in der Folge – neben Vorschlägen hinsichtlich freiwilliger Verpflichtungen für zivilgesellschaftliche Organisationen – zahlreiche Empfehlungen für europäische Maßnahmen, die sich in der Mehrheit an die Europäische Kommission richten. Herausgreifen will ich daraus diesen Appell:

„ ... Mechanismen und Ressourcen zur Verfügung zu stellen, die es erlauben, der Politik der „kulturellen Vielfalt“ und des „interkulturellen Dialogs“ in ihren Programmen ein besonderes Gewicht zu verleihen (besonders in den Bereichen Jugend, Bildung, Zivilgesellschaft, Kultur, Soziales, Medien, Forschung, Außenbeziehungen, Erweiterungspolitik usw.).“<sup>334</sup>

Ich halte diese Empfehlung zum Mainstreaming für besonders erwähnenswert, weil sie dezidiert auch auf die Bereiche Außenbeziehung und vor allem Erweiterungspolitik abstellt. Eine Berichterstattung über diesbezügliche Fortschritte erwartet sich die Plattform im Rahmen der kulturellen Foren 2009 und 2010.

In diesen Zusammenhang passt auch eine weitere Empfehlung des Papers, die sich auf die in Kapitel 3.2.3 erwähnte neue Inter-Service-Gruppe für Kultur bezieht und folgendermaßen lautet:

„Wir appellieren an die Europäische Kommission, sicherzustellen, dass der interkulturelle Dialog systematisiert und zu einem Schwerpunkt der Inter-Service-Gruppe für Kultur bei der Europäischen Kommission wird. Diese Inter-Service-Gruppe sollte nicht nur dem Informationsaustausch dienen, sondern ein Ort für die

---

<sup>331</sup> Ibid., S. 10f.

<sup>332</sup> Ibid., S. 11.

<sup>333</sup> Zivilgesellschaftlichen Plattform für Interkulturellen Dialog (2008): *Rainbow Paper II von der zivilgesellschaftlichen Plattform für Interkulturellen Dialog*, S. 6f. <http://www.eurocult.org/uploads/docs/1016.pdf>,  
zugegriffen am 02.09.2008.

<sup>334</sup> Ibid., S. 10.

Maßnahmengestaltung zur Förderung des interkulturellen Dialogs mit einem sektorübergreifenden Ansatz in allen EU-Aufgabengebieten sein.“<sup>335</sup>

Abschließend sei noch festgehalten, dass das Paper auch den finanziellen Aspekt einer solchen umfassenden Politik anspricht und „beträchtliche wirtschaftliche Ressourcen für den interkulturellen Dialog“<sup>336</sup> fordert. Es wird der Vorschlag gemacht, dass „in allen relevanten EU-Programmen ein bestimmter Prozentsatz des jeweiligen Haushalts für interkulturelle Initiativen vorgesehen“<sup>337</sup> wird.

Es bleibt bis zur Präsentation der Endfassung des *Rainbow Paper II* auf der EJID-Abschlussveranstaltung im November 2008 in Paris abzuwarten, in wie weit sie diese Forderungen beibehalten, welche zusätzlichen Empfehlungen sie vielleicht enthalten und welche Resonanz bei den EntscheidungsträgerInnen sie finden wird.

### 3.4 Das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs 2008

„Das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs 2008 ist eine Würdigung des einzigartigen Vorteils, den Europas große kulturelle Vielfalt bedeutet. Europas Einwohner sind so dazu aufgefordert, sich mit unserem reichen kulturellen Erbe und den verschiedenen Kulturen zu befassen.“<sup>338</sup>

Dieses Zitat ist der Website [www.interculturaldialogue2008.eu](http://www.interculturaldialogue2008.eu) entnommen, die von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Bildung und Kultur als zentrales Kommunikationsinstrument des Europäischen Jahres des interkulturellen Dialogs (EJID) geschaffen wurde. Verfügbar in den 23 offiziellen EU Sprachen informiert die Website unter dem Motto „Together in diversity“ umfassend über den Hintergrund des EJID sowie über die zahlreichen - bereits abgeschlossenen oder noch laufenden - Aktivitäten auf europäischer und nationaler Ebene. Außerdem beinhaltet sie eine „partner section“<sup>339</sup>, die als Diskussionsplattform und Möglichkeit zur Netzwerkbildung vor allem für zivilgesellschaftliche Initiativen und interessierte Einzelpersonen dient. Der Fokus auf der individuellen Ebene zeigt sich auch in der Definition des Hauptziels des EJID im dazugehörigen, von der EK verfassten Informationsblatt:

„Wichtigstes Ziel dieses Jahres ist die Förderung des interkulturellen Dialogs als Instrument, das die europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie alle Einwohner der Europäischen Union beim Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten unterstützt, die sie zum Agieren in einem offeneren, komplexeren kulturellen Umfeld befähigen.“<sup>340</sup>

---

<sup>335</sup> Ibid., S. 11.

<sup>336</sup> Ibid., S. 13.

<sup>337</sup> Ibid., S. 13.

<sup>338</sup> <http://www.interculturaldialogue2008.eu/406.html?L=1>, zugegriffen am 05.09.2008.

<sup>339</sup> [http://www.interculturaldialogue2008.eu/64.0.html?&L=1&redirect\\_url=my-startpage-eyid.html](http://www.interculturaldialogue2008.eu/64.0.html?&L=1&redirect_url=my-startpage-eyid.html), zugegriffen am 05.09.2008. Zu diesem Zeitpunkt (05.09.2008) enthält die dort abrufbare Partnerdatenbank 1150 Einträge.

<sup>340</sup> *Informationsblatt Europäisches Jahr des interkulturellen Dialogs 2008 (EJID 2008).*

[http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/toolbox/DE/editorialkit/EYID\\_FACTSHEET\\_DE.pdf](http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/toolbox/DE/editorialkit/EYID_FACTSHEET_DE.pdf), zugegriffen am 05.09.2008.

Bevor ich auf die konkreten Aktivitäten und Initiativen zur Umsetzung dieses Ziels im heurigen Jahr eingehe, will ich noch einen Blick zurück auf das Zustandekommen des EJID werfen.

Das EJID beruht, wie schon in Kapitel 3.3.1 erwähnt, auf einer Initiative von Kommissar Figel', die er bereits in seiner Anhörung vor dem Europäischen Parlament im September 2004 vorgebracht hatte.<sup>341</sup> Während Figel' in diesem Kontext noch das Jahr 2007 ins Auge gefasst hatte, so bezog das Commission Work Programme 2005 in seinen Roadmaps das Vorhaben „European Year of Intercultural Dialogue“ dann auf 2008.<sup>342</sup> Dieses Dokument kommt in seinem „initial impact assessment screening“ zu dem Schluss, dass den bis dahin durchgeführten Aktivitäten der EK im Bereich interkultureller Dialog zwei Mängel anhafteten: „... these actions generally lack visibility and fail to be part of a coherent strategy for the promotion of intercultural dialogue“.<sup>343</sup> Vor dem Hintergrund der EU Erweiterung 2004 und der damit einhergehenden Zunahme der Diversität in der Union wird dort ein Ziel des EJID mit „... [p]romoting better mutual understanding between new and old Member States“ benannt.<sup>344</sup>

Am 5. Oktober 2005 veröffentlichte die Kommission den formellen Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs (2008).<sup>345</sup> Neben dem oben zitierten Ziel enthält der Vorschlag auch folgendes, auf eine aktive UnionsbürgerInnenenschaft gerichtete:

„to raise the awareness of European citizens, and all those living in the European Union, of the importance of developing active European citizenship which is open to the world, respectful of cultural diversity and based on common values in the European Union of respect for human dignity, liberty, equality, non-discrimination, solidarity, the principles of democracy and the rule of law as well as respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities.“<sup>346</sup>

Dabei stellte die EK klar, dass der Begriff „active European citizenship“ nicht nur UnionsbürgerInnen, sondern alle Personen, die dauerhaft oder vorübergehend in der EU leben, erfassen solle.<sup>347</sup>

Als spezifisches Ziel definiert der Vorschlag die Erhöhung der Kohärenz aller Gemeinschaftsprogramme und –aktivitäten, die einen Beitrag zum interkulturellen Dialog leisten. Hierzu konstatiert der Vorschlag im Sinne eines Mainstreaming: „In general, intercultural dialogue may be tackled in each relevant Community programme or action where this is compatible with its conception and management.“<sup>348</sup>

Rechtlich gründet sich der Vorschlag der EK ausdrücklich auf den Artikel 151 EG-Vertrag, aber auch auf die in der Europäischen Grundrechtecharta verankerten Grundprinzipien (siehe

---

<sup>341</sup> Figel' (2004).

<sup>342</sup> European Commission (2005c): „Roadmap 2005/EAC/017“, in: *Roadmaps – Commission Work-Programme 2005*. S. 68. [http://ec.europa.eu/comm/off/work\\_programme/20050128\\_clwp\\_roadmaps.pdf](http://ec.europa.eu/comm/off/work_programme/20050128_clwp_roadmaps.pdf), zugegriffen am 05.09.2008.

<sup>343</sup> Ibid., S. 68.

<sup>344</sup> Ibid.

<sup>345</sup> European Commission (2005a): *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the European Year of Intercultural Dialogue (2008)*. COM(2005) 467 final, Brussels, 5.10.2005.

<sup>346</sup> Ibid., S. 6.

<sup>347</sup> Ibid.

<sup>348</sup> Ibid.

Kapitel 3.2.1).<sup>349</sup> Neben der Förderung der kulturellen Vielfalt und einer aktiven UnionsbürgerInnenschaft wird der Beitrag von interkulturellem Dialog und des EJID zur Umsetzung auch folgender strategischer Prioritäten der Union unterstrichen: der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung – „for which the knowledge-based economy requires people capable of adapting to changes and benefiting from all possible sources of innovation“<sup>350</sup> –, des Engagements der Union für Solidarität, soziale Gerechtigkeit und stärkere Kohäsion sowie den Bemühungen um effektive Partnerschaften mit den Nachbarstaaten.<sup>351</sup>

Der Vorschlag sieht vor, dass das EJID sich primär an die EU Mitgliedstaaten richtet, doch zugleich wird die Koordinierung und Sicherstellung der Komplementarität mit Initiativen im Rahmen der Außenbeziehungen betont. Im Anhang zum Vorschlag – dieser enthält im Detail das von der EK durchgeführte ‚impact assessment‘ – heißt es:

„The Year, even if addressed to EU Member States, should have a positive impact on the relation between the EU and third countries through appropriate association of candidate countries, and coordination with other initiatives with respect to other third countries.“<sup>352</sup>

Die Aktivitäten, die die EK mit einem Gesamtbudget von € 10 Mio. für das EJID vorschlug, gliederten sich in drei Kategorien: 1) von der Kommission durchgeführte Aktionen auf Gemeinschaftsebene, 2) die Unterstützung von Aktionen auf Gemeinschaftsebene sowie 3) die Kofinanzierung von Aktionen mit starker europäischer Dimension auf Mitgliedstaatenebene.<sup>353</sup>

Mit der Entscheidung Nr. 1983/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006<sup>354</sup> wurde der Vorschlag der Kommission aufgegriffen und 2008 formell zum Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs deklariert. In ihrer Zielformulierung weicht die Entscheidung ein wenig vom EK-Vorschlag ab, indem weitere allgemeine und spezifische Ziele hinzugefügt wurden. Zu folgenden zusätzlichen allgemeinen Zielen soll das EJID beitragen:

„— Betonung des interkulturellen Dialogs als Chance, zu einer pluralistischen und dynamischen Gesellschaft innerhalb Europas und in der Welt beizutragen und aus ihr Nutzen zu ziehen;

...

— Hervorhebung des Beitrags der verschiedenen Kulturen und Ausdrucksformen der kulturellen Vielfalt zum Erbe und zu den Lebensweisen der Mitgliedstaaten.“<sup>355</sup>

Während insgesamt der Schwerpunkt auf den Mitgliedstaaten erhalten bleibt, richtet das erste zusätzlich aufgenommene Ziel somit den Blick auch über die Grenzen der Union hinaus. Die Präambel zu der Entscheidung besagt in dieser Hinsicht:

---

<sup>349</sup> Ibid., S. 3.

<sup>350</sup> Ibid.

<sup>351</sup> Ibid.

<sup>352</sup> European Commission (2005b): *Annex to the Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the European Year of Intercultural Dialogue (2008) - Impact assessment*. SEC(2005) 1202, Brussels, 5.10.2005. S. 22.

<sup>353</sup> European Commission (2005a), S. 7.

<sup>354</sup> Entscheidung Nr. 1983/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zum Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs (2008); Amtsblatt der Europäischen Union L 412/44 vom 30.12.2006.

<sup>355</sup> Ibid., Artikel 2.

„(7) Außerdem ist [der interkulturelle Dialog] ein zunehmend wichtiger Faktor in den auswärtigen Beziehungen der Europäischen Union, vor allem mit den Beitritts- und Bewerberländern, den Ländern des westlichen Balkan, den Bewerberländern für Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union und den Partnerländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie anderen Drittländern, insbesondere Entwicklungsländern.

...

(15) Die Aktionen des interkulturellen Dialogs, die im Rahmen der relevanten Instrumente der auswärtigen Beziehungen entwickelt werden, sollten unter anderem das gegenseitige Interesse am Austausch von Erfahrungen und Werten mit Drittländern widerspiegeln und der gegenseitigen Kenntnis und Achtung sowie dem gegenseitigen Verständnis der jeweiligen Kulturen förderlich sein.“<sup>356</sup>

In Hinblick auf die spezifischen Zielen scheint mir zum einen besonders hervorhebenswert, dass im Zusammenhang mit der beabsichtigten Kohärenzförderung wie oben dargelegt auch die Gewährleistung der Kontinuität der relevanten Gemeinschaftsprogramme und –aktivitäten als Ziel benannt wird<sup>357</sup> – das Element der Nachhaltigkeit und Langfristigkeit der Politik des interkulturellen Dialogs also explizit Erwähnung findet. Die Präambel nimmt auch dezidiert auf das beabsichtigte Mainstreaming Bezug, indem sie das Konzept des interkulturellen Dialogs als Querschnittsmaterie bekräftigt:

„(12) Das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs sollte auch dazu beitragen, den interkulturellen Dialog als horizontale und sektorübergreifende Priorität in die Konzepte, Aktionen und Programme der Gemeinschaft einzubeziehen und bewährte Methoden zu seiner Förderung zu identifizieren und zu verbreiten.“<sup>358</sup>

Zum anderen halte ich auch die Einführung des folgenden spezifischen Ziels in der Entscheidung für wesentlich:

„- Förderung der Rolle der Bildung als wichtigem Medium zur Vermittlung des Wissen über die Vielfalt für ein besseres Verständnis anderer Kulturen und für die Entwicklung von Fähigkeiten und bewährter sozialer Verhaltensweisen ...“<sup>359</sup>

Hieran schließen, wie bereits in Kapitel 3.3.1 ausgeführt, sowohl die Europäische Kulturagenda vom November 2007 als auch die Schlussfolgerungen des Rates zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2008-2010 vom Juni diesen Jahres mit ihrer Betonung der Förderung interkultureller Kompetenzen an. Ich werde auf diesen Punkt bei der Beschreibung wichtiger Aktivitäten im laufenden Jahr weiter unten nochmals zurückkommen.

In ihrem Artikel 10 definiert die Entscheidung Nr. 1983/2006/EG die Rolle der Kommission wie folgt:

„1. Die Kommission gewährleistet die Kohärenz zwischen den im Rahmen dieser Entscheidung vorgesehenen Maßnahmen und anderen Aktionen und Initiativen der Gemeinschaft.“<sup>360</sup>

---

<sup>356</sup> Ibid., Präambel.

<sup>357</sup> Ibid., Artikel 2.

<sup>358</sup> Ibid., Präambel.

<sup>359</sup> Ibid., Artikel 2.

<sup>360</sup> Ibid., Artikel 10.

Inwieweit die EK der an dieser Stelle geregelten Verpflichtung, die Stimmigkeit zwischen der EU Politik des interkulturellen Dialogs (als Teil der Diversitätspolitik der Union) und anderen Politikbereichen sicherzustellen, nachkommt, werde ich in Bezug auf ihre Erweiterungs- und Heranführungspolitik in Gestalt des Instruments *Twinning* in Kapitel 4.3 beleuchten.

In Vorbereitung auf das EJID wurde von der Generaldirektion Bildung und Kultur im November 2006 die Konferenz „Intercultural Dialogue - Best practices at Community level“ abgehalten. In ihrer Eröffnungsrede unterstrich Generaldirektorin Odile Quintin, dass das Jahr kein isoliertes Ereignis, sondern der Beginn eines anhaltenden Prozesses sein müsse.<sup>361</sup> Außerdem betonte sie „that intercultural dialogue cannot be imposed from above. A bottomup approach is fundamental. We need to work with citizens, as ultimately, it is they who are concerned.“<sup>362</sup> Interkultureller Dialog, so Quintin weiter, findet in Alltagssituationen statt, unter anderem dann, wenn Menschen Grenzen überqueren um zu reisen, zu studieren oder zu arbeiten. Interkultureller Dialog am Arbeitsplatz bildete einen Themenblock der Konferenz und in den Schlussfolgerungen der Generaldirektion Bildung und Kultur hieß es in Folge: „Transnational mobility of workers can be considered as a powerful tool to eliminate prejudices and promote respect of diversity and intercultural understanding.“<sup>363</sup> Ergebnis des diesbezüglichen Workshops war auch, dass solche Auslandsaufenthalte mit einem gewissen Maß an Umsicht einhergehen sollten:

„Participants should be adequately prepared before departure and be equally well debriefed after homecoming – otherwise there is a risk that misunderstandings will arise, and that the outcome is that prejudices are confirmed rather than dispelled.“<sup>364</sup>

Im Rahmen der Konferenz wurden 29 ‚best practice‘ - Modelle von interkulturellem Dialog aus den Bereichen Arbeitswelt, Ausbildung und Alltagsleben in Form einer Ausstellung und einer Publikation<sup>365</sup> präsentiert. Ziel war es, die Erfahrungen und Ergebnisse dieser Projekte für die weitere Förderung des Themas im Rahmen des EJID und darüber hinaus nutzbar zu machen oder wie Kommissar Figel es formulierte:

„ ... [to] highlight how intercultural dialogue - a subject which is sometimes viewed as intangible - can be translated into concrete actions that can inspire others and be adapted to different contexts.“<sup>366</sup>

Die Themenbereiche, die die Kommission in der Folge schwerpunktmäßig für das EJID ausgewählt hat sind: Kultur und Medien, Bildung/Wissenschaft, Migration, Minderheiten, Mehrsprachigkeit, Religion, Arbeitsplatz, Jugend.<sup>367</sup>

Entsprechend den oben beschriebenen, im Vorschlag der Kommission und in der Entscheidung von Rat und EP vorgesehenen drei Kategorien von Aktionen setzt die EK dazu 2008 folgende Maßnahmen: <sup>368</sup>

---

<sup>361</sup> European Commission, DG Education and Culture (2006): *Conference „Intercultural Dialogue - Best practices at Community level“*, Brussels 22-23 November 2006 – *Proceedings*. S. 6.

<sup>362</sup> Ibid., S. 7.

<sup>363</sup> Ibid., S. 34.

<sup>364</sup> Ibid., S. 17.

<sup>365</sup> *Intercultural Dialogue - Best practices at Community level*.

[http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/dialogue/catal\\_dial\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/dialogue/catal_dial_en.pdf), zugegriffen am 19.08.2008.

<sup>366</sup> Ibid., S. 1.

<sup>367</sup> <http://www.interculturaldialogue2008.eu/411.html?L=1>, zugegriffen am 07.09.2008.

- 1) Direkt von der Kommission organisiert werden sieben Brüsseler Debatten, die über das ganze Jahr verteilt als „forum for sharing ideas on intercultural dialogue policy and practice“<sup>369</sup> stattfinden. Bis dato (Stand: 15. Oktober 2008) wurden schon sechs Debatten abgehalten, die sich mit Migration, der Rolle von KünstlerInnen, interreligiösem Dialog, der Arbeitswelt, Mehrsprachigkeit und Bildung befasst haben. Die noch für Anfang November anberaumte Debatte wird der Rolle der Medien gewidmet sein. Daneben sind ein europaweiter Fotowettbewerb und die Tätigkeit der Europäischen BotschafterInnen des Jahres – bekannte Persönlichkeiten wie Paulo Coelho oder Agnieszka Holland, die das EJID unterstützen – bedeutende Bestandteile der EK-Kommunikationskampagne.
- 2) In Form einer offenen Ausschreibung wurden 2007 aus rund 300 Vorschlägen sieben Vorzeigeprojekte („flagship projects“) mit einer europäischen Dimension ausgewählt, die als wichtiger Beitrag zum europaweiten ‚awareness-raising‘ einen Zuschuss der EK erhalten.
- 3) In jedem der 27 Mitgliedstaaten wurde eine Nationale Koordinierungsstelle eingerichtet (meist innerhalb des jeweiligen Kultur- und/oder Bildungsministeriums, so auch in Österreich), die für die Implementierung des EJID auf Mitgliedsstaatsebene zuständig ist. Auch wurden von diesen Koordinierungsstellen jene 27 nationalen Projekte ausgesucht, die von der EK gefördert werden.

Die offizielle Eröffnung des Europäischen Jahres erfolgte im Rahmen der von 7. bis 8. Jänner 2008 in Ljubljana abgehaltenen Konferenz „Interkultureller Dialog als Grundwert der EU“. Auf dieser Konferenz, die in Anwesenheit von Kommissar Figel’ und von Janez Potočnik, Kommissar für Forschung, stattgefunden hat, wurden sowohl die schon mehrfach zitierte, EK-finanzierte ERICarts-Studie zu nationalen Politiken zum interkulturellen Dialog als auch das Weißbuch des Europarats und das *Rainbow Paper* vorgestellt. In der Folge diskutierten VertreterInnen aus Wissenschaft, Kunst und Kultur sowie den Medien über die „Herausforderungen eines multikulturellen Europas“.<sup>370</sup> Kommissar Figel’ unterstrich dazu in seinem Konferenzbeitrag neuerlich:

„We want to go beyond multicultural societies, where cultures and cultural groups simply coexist side by side, ... We need to become intercultural societies where [a] plurality of cultures cooperates in dialogue and in shared responsibility.“<sup>371</sup>

Er erinnerte außerdem daran, dass die Rolle des interkulturellen Dialogs in den Außenbeziehungen der EU nicht vergessen werden dürfe.<sup>372</sup>

In seiner Rede zur formellen Eröffnung des EJID nach Ende der Konferenz betonte Figel’ den hohen Stellenwert von Diversität für die europäische Identität und Integration:

„Our diversity is part of our genetic makeup, it is characteristic of Europe ... Diversity and change are among the pillars that buttress the process of European integration.“<sup>373</sup>

---

<sup>368</sup> Ibid.

<sup>369</sup> Pressemitteilung IP/08/923 vom 12. Juni 2008.

<sup>370</sup> Pressemitteilung IP/08/10 vom 4. Januar 2008.

<sup>371</sup> Figel’, Ján (2008a): „Intercultural dialogue as a long-term priority for the EU“, Conference „Intercultural Dialogue as the Fundamental Value of the EU“, Ljubljana, 7 January 2008. S. 2.

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/figel/speeches/docs/08\\_01\\_07\\_EYID\\_launch\\_Ljubljana\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/figel/speeches/docs/08_01_07_EYID_launch_Ljubljana_en.pdf),  
zugegriffen am 07.09.2008.

<sup>372</sup> Ibid., S. 3.

<sup>373</sup> Ibid., S. 1.

Die Förderung der kulturellen Vielfalt in Europa, so Figel' weiter, zeige sowohl in der Union als auch darüber hinaus positive Wirkungen: „Promoting Europe's cultural plurality ... furthers understanding, respect and solidarity, within and beyond our borders.“<sup>374</sup>

In der ersten Hälfte des EJID stand das Thema der interkulturellen Kompetenzen und deren Stärkung im Mittelpunkt des politischen Diskurses auf EU Ebene.

Unter slowenischer Präsidentschaft befasste sich der Rat der Bildungs-, Jugend- und KulturministerInnen vom 14. Februar mit der Thematik interkultureller Dialog und junge Menschen. Ein gleich lautendes Hintergrundpapier der Präsidentschaft<sup>375</sup> bildete die Grundlage für den Meinungs austausch im Rat. Dieses Papier bezog sich auch auf den von Kommissar Figel' mehrfach angesprochenen Übergang von einer multikulturellen zu einer interkulturellen Gesellschaft, in den alle in der Union lebenden Menschen involviert sein sollten,<sup>376</sup> und bezeichnete dabei das EJID als „unique awareness-raising tool for affirming this priority“.<sup>377</sup> Es identifizierte junge Menschen, die dabei sind Fähigkeiten und Kompetenzen zu erwerben, als Hauptzielgruppe des EJID und empfahl:

„Intercultural competences - citizenship competence, plurilingual competence, social commitment, a solidarity-based outlook and multiperspectivity - should be a full part of citizenship and human rights education and a tool for improving mobility, employment and social cohesion of the young generation.“<sup>378</sup>

Die Ratsmitglieder stimmten hinsichtlich der Fokussierung auf junge Menschen überein, betonten die Bedeutung von Bildungsarbeit inner- und außerhalb der Schulen und bekannten sich generell zu einer nachhaltigen Politik des interkulturellen Dialogs:

„There was a general agreement that intercultural dialogue should become a permanent issue on the European agenda in general and in the future cooperation in the youth field in particular.“<sup>379</sup>

Wie bei der Februar-Sitzung bereits in Aussicht genommen, war ein Tagesordnungspunkt des nächsten Zusammenkommens des Rates zu Bildung, Jugend und Kultur am 21. und 22. Mai die Verabschiedung von Schlussfolgerungen zum Thema interkulturelle Kompetenzen.<sup>380</sup> In diesem policy-Dokument bezeichneten die anwesenden MinisterInnen den Erwerb von interkulturellen Kompetenzen durch die EU BürgerInnen als Schlüsselfaktor für die Stärkung

---

<sup>374</sup> Ibid., S. 3..

<sup>375</sup> Council of the European Union (2008a): *Presidency Background Note - Intercultural Dialogue and Young People*. 5584/08. Brussels, 25 January 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05584.en08.pdf>, zugegriffen am 07.09.2008.

<sup>376</sup> Ibid., S. 3.

<sup>377</sup> Ibid., S. 5.

<sup>378</sup> Ibid., S. 8.

<sup>379</sup> Council of the European Union (2008b): Press release on the 2848th Council meeting Education, Youth and Culture, Brussels, 14 February 2008; 6185/08 (Presse 30). S. 9.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR255\(2008\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR255(2008)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75), zugegriffen am 07.09.2008.

<sup>380</sup> Council of the European Union (2008c): Council Conclusions on Intercultural Competences. 2868th Education, Youth and Culture Council meeting, Brussels, 21 May 2008.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/educ/100577.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/educ/100577.pdf), zugegriffen am 07.09.2008.

des interkulturellen Dialogs.<sup>381</sup> Teil eines nachhaltigen und sektor-übergreifenden Ansatzes sei dabei unter anderem:

„ ... the development of a lifelong learning perspective which includes the acquisition by all citizens of the key competences most relevant to intercultural competences and most likely to foster an appreciation of cultural diversity as a core value, such as linguistic, social and civic competences and cultural awareness and expression;“<sup>382</sup>

Die Förderung von Mehrsprachigkeit hob der Rat in seinen Schlussfolgerungen mit folgenden Worten noch mal gesondert als Handlungsbereich hervor:

„ ...within the framework of a coherent policy for multilingualism, the active promotion of language learning by encouraging the provision of a wide variety of opportunities ... to learn languages in formal, non-formal and informal environments;“<sup>383</sup>

Unter Beachtung dieser Aspekte forderte der Rat die Mitgliedstaaten sowie die Kommission - im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten - auf, „to promote intercultural competences through the existing instruments and initiatives in the fields of culture, education, youth and audiovisual policy“ sowie „[to] enhance and promote the concept of intercultural dialogue in all other relevant policy fields, both within the EU and in their external relations“<sup>384</sup>. In ihrer Pressemitteilung vom 21. Mai hielt die Kommission folglich fest:

„The added value of this political document lies in its transversal nature, covering different policy fields and instruments and inviting other policy areas (beyond culture) to contribute to intercultural dialogue.“<sup>385</sup>

Der hohe Stellenwert, der einer systematischen, sektorübergreifenden Förderung von interkulturellen Kompetenzen und insbesondere der Mehrsprachigkeit von den EU Institutionen aktuell beigemessen wird, zeigt sich auch – wie bereits in Kapitel 3.3.1 illustriert - in den Schlussfolgerungen des Rates zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2008-2010 von Anfang Juni.<sup>386</sup>

Auf einer informellen Konferenz der BildungsministerInnen ebenfalls im Juni, an der auch Kommissar Figel’ und Leonard Orban, Kommissar für Mehrsprachigkeit, teilnahmen, bezog sich ersterer auf die Schlussfolgerungen des Rates zu interkulturellen Kompetenzen und beglückwünschte die slowenische Präsidentschaft zu deren Ausarbeitung.<sup>387</sup> Er begrüßte, dass der Schwerpunkt auf interkulturelle Kompetenzen gelegt wurde, da diese „a concrete

---

<sup>381</sup> Ibid., S. 2.

<sup>382</sup> Ibid., S. 2f.

<sup>383</sup> Ibid., S. 3.

<sup>384</sup> Ibid., S. 4.

<sup>385</sup> Pressemitteilung MEMO/08/323 vom 21. Mai 2008. S. 1.

<sup>386</sup> Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2008-2010 (2008/C 143/06); Amtsblatt der Europäischen Union C 143/9 vom 10.6.2008.

<sup>387</sup> Figel’, Ján (2008b): "Intercultural dialogue: a road to unity in diversity", Informal Conference of European Ministers of Education: "The Institutional Foundations for Dialogue and Respect", Oslo, 5 June 2008. S. 2. [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/figel/speeches/docs/05\\_06\\_08\\_speaking\\_points\\_uba\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/figel/speeches/docs/05_06_08_speaking_points_uba_en.pdf), zugegriffen am 08.09.2008.

deliverable“ darstellten und „[at] the heart of the question“ lägen.<sup>388</sup> Figel’ hob die Einbindung verschiedener Politikbereiche als besonders wertvoll hervor und betonte: „Intercultural Dialogue should become a fully fledged political process.“<sup>389</sup>

Kommissar Orban sprach in seiner Rede vom Beitrag von Mehrsprachigkeit und Sprachenerwerb für den interkulturellen Dialog und meinte: „... language learning is a natural, and highly productive, environment for drawing out intercultural awareness and skills“.<sup>390</sup> Das Erlernen von Sprachen, so Orban, baue Brücken, erweitere unseren Horizont für andere Kulturen und sei somit „a wonderful tool for fostering dialogue and fighting racism and discrimination“.<sup>391</sup> Er ging in seinem Konferenzbeitrag auch auf die Arbeitsergebnisse der Group of Intellectuals for Intercultural Dialogue ein, die er im Juni 2007 eingesetzt hatte, um die Kommission eben hinsichtlich des Beitrags von Mehrsprachigkeit zum interkulturellen Dialog zu beraten. In ihrem am Anfang des EJD vorgelegten Bericht<sup>392</sup> stellte die Gruppe – vor allem mittels des Konzepts der persönlichen Adoptivsprache, deren Erwerb neben Muttersprache und internationaler Kommunikationssprache empfohlen wird – die Verbindung zwischen Sprachen lernen, Förderung des gegenseitigen Verständnisses und somit auch europäischer Integration her:

„ ... judicious and imaginative management of linguistic diversity can indeed boost European integration, promote citizenship and the feeling of belonging to the European Union. It can also contribute significantly to the dialogue between cultures and their harmonious coexistence, both in relation to the rest of the world and within our own societies.“<sup>393</sup>

Die am 18. September - kurz nach der Brüsseler Debatte zu Mehrsprachigkeit (siehe oben) - veröffentlichte Mitteilung der Kommission *Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas, aber auch gemeinsame Verpflichtung* nimmt auf den Bericht der *Group of Intellectuals* Bezug und teilt deren Einschätzung (auch wenn sie festhält, dass über das Konzept der persönlichen Adoptivsprache „noch eingehender nachgedacht werden sollte“<sup>394</sup>):

„[Sprachen] können als Brücke zu anderen Menschen dienen und öffnen den Zugang zu anderen Ländern und Kulturen, fördern also das gegenseitige Verständnis. Eine erfolgreiche Mehrsprachigkeitspolitik [stärkt] die Solidarität durch intensiveren interkulturellen Dialog und mehr sozialen Zusammenhalt ...“<sup>395</sup>

Zwar wird in der Mitteilung sprachliche Vielfalt als bereichernd bezeichnet, jedoch wird auch darauf hingewiesen, dass sie – ohne hinreichende politische Unterstützung – problematisch sein kann, weil „sie ... die Kommunikationsbarrieren zwischen Menschen aus verschiedenen Kulturen erhöhen [kann]“.<sup>396</sup> Auch vor dem Hintergrund, dass immer mehr Menschen

---

<sup>388</sup> Ibid.

<sup>389</sup> Ibid.

<sup>390</sup> Orban, Leonard (2008): "The contribution of multilingualism/language learning to intercultural dialogue", Informal Conference of European Ministers of Education, Oslo, 6 June 2008. S. 7.

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/orban/news/docs/speeches/080606\\_Oslo/EN\\_OSLO.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/orban/news/docs/speeches/080606_Oslo/EN_OSLO.pdf), zugegriffen am 08.09.2008.

<sup>391</sup> Ibid., S. 3.

<sup>392</sup> Group of Intellectuals for Intercultural Dialogue (2008): *A rewarding challenge – How the multiplicity of languages could strengthen Europe*.

<sup>393</sup> Ibid., S. 29.

<sup>394</sup> Europäische Kommission (2008c), S. 7.

<sup>395</sup> Ibid., S. 3.

<sup>396</sup> Ibid., S. 5.

außerhalb ihres Herkunftslandes leben, definiert die EK in der Mitteilung als Hauptziel der Sprachenpolitik:

„... das Bewusstsein für den Wert der Sprachenvielfalt in der EU und für die von dieser Vielfalt ausgehenden Chancen zu schärfen und den Abbau von Hindernissen für den interkulturellen Dialog zu fördern“.<sup>397</sup>

Auch wenn der Blick in der Mitteilung hauptsächlich nach innen, dh auf die Sprachenpolitik innerhalb der EU gerichtet ist, so wird die externe Dimension doch auch angesprochen. Hier wird konstatiert: „Der Beitrag der Mehrsprachigkeit zum interkulturellen Dialog findet in den Außenbeziehungen der EU immer mehr Anerkennung.“<sup>398</sup> Als zentrales Ziel in diesem Kontext wird festgehalten:

„... das Potenzial der auch in Drittstaaten gesprochenen EU-Sprachen voll auszuschöpfen sowie das Lernen und Lehren von EU-Sprachen im Ausland und von Nicht-EU-Sprachen in der EU zu fördern.“<sup>399</sup>

Die geplante Maßnahme der Kommission hierzu ist der Aufbau von Partnerschaften und vermehrte Kooperation mit Nicht-EU-Staaten zum Thema Mehrsprachigkeit, wobei der Schwerpunkt in der Förderung der EU Sprachen gesehen wird.<sup>400</sup>

Generell wird in der Mitteilung mehrfach die Behandlung von Mehrsprachigkeit ebenfalls als Querschnittsthema propagiert und stellt die Kommission in Aussicht, sie als solches „in die relevanten Politikbereiche der EU ein[zuz]bringen“<sup>401</sup>, zu denen eben auch die Außenbeziehungen zu zählen sind.

Wie bereits in Kapitel 3.3.2 angesprochen, ist auch das Europäische Parlament wesentlich in die Aktivitäten des EJD eingebunden. Hatte Parlamentspräsident Pöttering bereits beim oben erwähnten Startschuss des Jahres in Ljubljana angekündigt, dass das EP 2008 „dem interkulturellen Dialog neue Impulse geben und Foren für den Austausch zwischen Menschen verschiedener Kulturen anbieten“<sup>402</sup> wird, so bekräftigte er im Rahmen der Eröffnung des Europäischen Filmfestivals zum Thema „Interkultureller Dialog“, das das ganze Jahr über im EP stattfindet:

„Dieses Europäische Jahr ist der sichtbare Ausdruck unseres zunehmenden politischen Engagements für die Einbeziehung interkultureller Themen in die Politik der Europäischen Union.“<sup>403</sup>

---

<sup>397</sup> Ibid.

<sup>398</sup> Ibid., S. 14.

<sup>399</sup> Ibid., S. 15.

<sup>400</sup> Ibid.

<sup>401</sup> Ibid., S. 16.

<sup>402</sup> Pöttering, Hans-Gert (2008a): Eröffnung des Europäischen Jahres des Interkulturellen Dialogs 2008, Laibach, 8. Januar 2008. <http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>, zugegriffen am 09.09.2008.

<sup>403</sup> Pöttering, Hans-Gert (2008b): Offizielle Eröffnung des Europäischen Filmfestivals zum Thema „Interkultureller Dialog“, Brüssel, Europäisches Parlament, 13. Februar 2008. <http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>, zugegriffen am 31.08.2008.

Am 6. März organisierte der Frauenrechtsausschuss des Parlaments anlässlich des internationalen Frauentages die Konferenz „Die Rolle von Frauen im interkulturellen Dialog“. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Tatsache, dass der unterschiedliche Zugang von Männern und Frauen zu Ressourcen, Macht und Entscheidungsprozessen sich auch auf ihre Teilhabe an Formen des interkulturellen Dialogs auswirkt. Daher wurde in der Konferenzpublikation festgehalten:

„Engaging women and men on an equal basis in the intercultural dialogue means, on one hand, developing an understanding of the dialogue that takes into account different viewpoints, on the other hand, acknowledging the often underestimated contribution of women to peace-building and dialogue.“<sup>404</sup>

Präsident Pöttering thematisierte in seiner Eröffnungsrede auch das Instrument Mainstreaming und meinte dazu:

„Ich möchte auch die Parallele unterstreichen zwischen den fortlaufenden Bemühungen, die Gleichstellung der Geschlechter ... in allen Politikbereichen der EU zu berücksichtigen, und dem Ziel dieses Europäischen Jahres, interkulturelle Fragen in alle Aktivitäten der EU mit einzubeziehen. Aus diesem Grunde bin ich sicher, dass diese beiden Prioritäten europäischer Politik gegenseitig von ihren Erfahrungen im Mainstreaming profitieren können ...“<sup>405</sup>

Zu den EJID-Aktivitäten des Europäischen Parlaments, die auf Initiative des Präsidenten geplant wurden, gehören außerdem die Einladung von hochrangigen Gästen, wie dem Großmufti von Damaskus Ahmad Hassoun, den Präsidenten Abbas und Peres oder dem Dalai Lama. Der speziellen afrikanischen Woche im EP von 08. - 12. September mit kulturellen und politischen Veranstaltungen soll noch eine ähnlich gelagerte arabische Woche folgen. Am Ende des Jahres wird erstmalig der *Intercultural Dialogue Prize* vergeben werden, der das Engagement der Zivilgesellschaft in neuen Projekten fördern soll.<sup>406</sup>

Natürlich darf auch nicht das in Kapitel 3.3.2 angesprochene, am 5. Mai erfolgte, neuerliche Treffen von Parlamentspräsident Pöttering, Kommissionspräsident Barroso und Ratspräsident Janša mit den christlichen, jüdischen und muslimischen Würdenträgern in Zusammenhang mit dem EJID unerwähnt bleiben. Die diesjährige Diskussionsrunde war zwei Themen gewidmet, nämlich einerseits dem „Klimawandel als ethischer Herausforderung für alle Kulturen“ und andererseits der „Versöhnung durch Dialog zwischen den Kulturen und Glaubensgemeinschaften“.<sup>407</sup> Hans-Gert Pöttering erklärte dabei in Hinblick auf das zweite Thema:

„Die Fähigkeit religiöser Autoritäten, durch kluge Führung einen bedeutenden Beitrag zur Bewältigung einiger der größten Herausforderungen der heutigen Zeit zu leisten, sollte nicht unterschätzt werden. ... In den Teilen unseres europäischen

---

<sup>404</sup> European Parliament, Committee on Women's Rights and Gender Equality (2008): *How do you consider the role of women in the dialogue between cultures? Conference on "The Role of Women in Intercultural Dialogue"*, Brussels, 6 March 2008. S. 17.

<sup>405</sup> Pöttering, Hans-Gert (2008d): Eröffnung der Konferenz „Die Rolle von Frauen im interkulturellen Dialog“ zur Feier des Weltfrauentags, Brüssel, 6. März 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>, zugegriffen am 01.09.2008

<sup>406</sup> Europäisches Parlament (2008), S. 17f.

<sup>407</sup> Pressemitteilung IP/08/676 vom 5. Mai 2008.

Kontinents, einschließlich des westlichen Balkans, in denen die Wunden zwischen den Gemeinschaften noch verheilen müssen, ist es wichtig, die religiösen Führer der Gemeinschaften an diesem Prozess [der Aussöhnung] zu beteiligen.<sup>408</sup>

In diesen Zusammenhang passt auch die Konferenz "Intercultural Dialogue for the Greater Europe - The European Union and the Balkans", die ich als eine wichtige EJD-Initiative hinsichtlich der EU Erweiterungspolitik und der Balkan-Kandidatenstaaten erwähnen will. Diese Veranstaltung wurde im Rahmen des *Jean Monnet* Programms von 23. - 24. Juni 2008 in Zagreb abgehalten. Die von der Generaldirektion Bildung und Kultur gemeinsam mit dem Center for EU Enlargement Studies der Central European University Budapest organisierte Konferenz brachte rund 150 hochrangige VertreterInnen der Politik, Wissenschaft sowie Kunst und Kultur aus der EU und den Balkanländern zusammen, um über die Bedeutung von interkulturellem Dialog für Frieden und Stabilität in der Region sowie die Rolle der Wissenschaft zu diskutieren. In ihrer Eröffnungsrede sagte die Erste Vize-Präsidentin des Europäischen Parlaments Rodi Kratsa unter Bezugnahme auf das Unionsmotto „United in diversity“:

„Intercultural dialogue ... is not about eradicating differences, but rather about clarifying positions and exploring common ground.... Dialogue in the Balkans under the above conditions will not only pave the way for their successful accession to the EU, but also forge the cohesion and assure the stability of the region of Greater Europe.“<sup>409</sup>

Wie auch in diesem Zitat erkennbar, stand interessanterweise in den Beiträgen und Diskussionen im Rahmen der Konferenz der interkulturelle Dialog innerhalb des Balkans im Vordergrund und wurde weniger über den Dialog zwischen EU und den Balkanstaaten gesprochen.

Im Folgenden will ich noch die wichtigsten Aktivitäten beleuchten, die im Rahmen des *Euro-Mediterranean year on dialogue between cultures* bisher gesetzt wurden. Dieses wurde, wie in Kapitel 3.3.1 angesprochen, beim 9. Euro-Mediterranen Treffen der AußenministerInnen im November 2007 ebenfalls für 2008 angesetzt.

Die Hauptinitiative der Anna Lindh Stiftung (ALF) im Rahmen des Euro-Mediterranen Jahres ist die Kampagne *1001 Actions for Dialogue*, die auf die Mobilisierung der regionalen Zivilgesellschaft und ihre Zusammenführung in kollektiven Aktionen abzielt.<sup>410</sup> Eine eigene Website (<http://www.1001actions.org>) gibt Auskunft über die jeweiligen Aktionen in den EuroMed-Partnerländern, die von unterschiedlicher thematischer Ausrichtung und Reichweite sind, aber alle das Ziel verfolgen, durch interkulturellen Dialog Rassismus, Xenophobie und Diskriminierung zu bekämpfen, Extremismus jeder Art entgegen zu wirken sowie das Gemeinsame und Einigende hervorzukehren. Ein zentraler Bestandteil der Kampagne war die

---

<sup>408</sup> Pöttering, Hans-Gert (2008f): Rede beim Treffen hochrangiger religiöser Führer, Brüssel, 5. Mai 2008. <http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>, zugegriffen am 09.09.2008

<sup>409</sup> Kratsa, Rodi (2008): Conference "Intercultural Dialogue for the Greater Europe – The European Union and the Balkans", Zagreb, 23-24 June 2008. S. 6. [http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/zagreb08/kratsa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/zagreb08/kratsa_en.pdf), zugegriffen am 08.09.2008.

<sup>410</sup> <http://www.euromedalex.org/ProjectsAndProgrammes/1001Actions/EN/Home.aspx>, zugegriffen am 08.09.2008.

*Euro-Mediterranean Dialogue Night* am 22. Mai, während der in 37 Staaten zeitgleich öffentliche Veranstaltungen zum Thema Koexistenz abgehalten wurden.

Am selben Tag gaben die ALF und die European Federation for Intercultural Learning (EFIL), die sich mit dem MittelschülerInnenaustausch beschäftigt, gemeinsam die Einberufung des *Intercultural Dialogue Day* am 26. September bekannt. Ähnlich wie am 22. Mai fanden an diesem Tag rund 400 Veranstaltungen simultan in Städten in Europa und im Mittelmeerraum statt. Der Fokus der Initiative und der Website <http://www.interculturalday.eu/> lag dabei auf der Einbindung von Jugendlichen:

„It is the joint enthusiasm and commitment of the ten thousands of individual exchange students, and the interaction with their hosting surroundings that creates real change. Young people who build lasting friendships across cultures within and outside their home country, are one of the pillars to ensure future dialogue and understanding between peoples and nations.“<sup>411</sup>

Neben diesen öffentlichkeitswirksamen Initiativen ist auf politischer Ebene die auf der 3. Euro-Mediterranen Konferenz der KulturministerInnen (29.-30. Mai 2008 in Athen) erfolgte Beschlussfassung über die Erarbeitung einer *Euro-Mediterranen Strategie für Kultur* zu nennen. Unter Bezugnahme auf den Kontext des EJID und des *Euro-Mediterranean year on dialogue between cultures* wurde von den MinisterInnen in ihren gemeinsamen Schlussfolgerungen festgehalten:

„Ministers underline that the objective of this Conference is to mark the starting point of a fully-fledged Euro-Mediterranean Strategy on Culture, encompassing cooperation in both the dialogue between cultures and cultural policy. This strategy should enhance the cultural dimension of the Euro-Mediterranean partnership in an innovative and concrete way.“<sup>412</sup>

Der Dialog zwischen den Kulturen als erste Komponente der Strategie wird als „*modus operandi* for managing diversity“<sup>413</sup> und als „main instrument to foster democracy, human rights and fundamental freedoms, and as a conflict prevention mechanism“<sup>414</sup> bezeichnet. Nötig ist, so das Dokument weiter, eine langfristige, nachhaltige Strategie für den Dialog zwischen den Kulturen im Euro-Mediterranen Raum.<sup>415</sup> Es gab Übereinstimmung hinsichtlich „the importance of equipping future generations with intercultural competences“<sup>416</sup> und dass Mehrsprachigkeit dabei ein Schlüsselement darstelle.<sup>417</sup>

---

<sup>411</sup> European Federation for Intercultural Learning and Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures: Press release “Intercultural Dialogue Day, September 26th 2008”, Brussels, May 22nd 2008. [http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/600-press%20releases/PressRelease\\_Dialogue\\_DayMay08.pdf](http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/600-press%20releases/PressRelease_Dialogue_DayMay08.pdf), zugegriffen am 08.09.2008.

<sup>412</sup> Euro-Mediterrane Partnerschaft, Sitzungsdokument Nr. 139/08: Agreed Conclusions of the third Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Culture, Athens, 29 – 30 May 2008. Absatz 11. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/docs/culture\\_concl\\_0508\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/docs/culture_concl_0508_en.pdf); siehe auch [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/social/culture\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/social/culture_en.htm), beide zugegriffen am 09.09.2008.

<sup>413</sup> Euro-Mediterrane Partnerschaft, Sitzungsdokument Nr. 139/08, Absatz 14.

<sup>414</sup> Ibid., Absatz 15.

<sup>415</sup> Ibid., Absatz 19.

<sup>416</sup> Ibid., Absatz 20.

<sup>417</sup> Ibid., Absatz 21.

Für die tatsächliche Entwicklung der Kulturstrategie wurde die Einrichtung einer ExpertInnengruppe für Kultur beschlossen, deren Aufgabe es sein wird, bis zum nächsten KulturministerInnentreffen 2010 konkrete Vorschläge zu erarbeiten.

Die Europäische Kommission unterstrich in ihrer Pressemitteilung zum MinisterInnentreffen den „Beitrag von Kultur und interkulturellem Dialog zu den Bemühungen um Frieden, Wohlstand und Stabilität in der Region“<sup>418</sup> und bewertet die Konferenz so:

„Die Tagung in Athen bietet Gelegenheit zur weiteren Verwirklichung des strategischen Konzepts für die Rolle von Kultur in den auswärtigen Beziehungen, das in der im Mai 2007 von der Kommission vorgelegten und anschließend vom Rat gebilligten „Europäischen Agenda für Kultur“ dargelegt wurde.“<sup>419</sup>

Das MinisterInnentreffen stand dabei nicht nur in Zusammenhang mit dem EJD und dem *Euro-Mediterranean year on dialogue between cultures*, sondern auch mit der Initiative ‚Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum‘, zu der die EK wenige Tage zuvor ihre Mitteilung veröffentlicht hatte. Hier verweise ich auf die Ausführungen in Kapitel 3.3.1. Wie dort dargelegt, soll die genauere Ausgestaltung der Mittelmeerunion unter französischer Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte dieses Jahres erfolgen und diesbezügliche Entscheidungen im November beim AußenministerInnentreffen gefällt werden. Unter Umständen werden also die Ergebnisse auch noch in den Kontext des EJD/*Euro-Mediterranean year on dialogue between cultures* gesetzt werden und in die letzten Aktivitäten darunter Eingang finden können.

Seinen formellen Abschluss wird das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs 2008 jedenfalls in einer Konferenz im Centre Pompidou in Paris von 17.-19. November finden. In deren Rahmen sollen einerseits die Beobachtungen und Initiativen, die im Laufe des Jahres in den 27 Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, diskutiert sowie andererseits Vorschläge zur Förderung des interkulturellen Dialogs nach 2008 formuliert werden.<sup>420</sup>

### 3.5 Zusammenfassung

Im Folgenden will ich die Ausführungen zur EU Politik des interkulturellen Dialogs in den letzten beiden Kapiteln zusammenfassen und resümieren, wie sich diese im vergangenen Jahrzehnt entwickelt/verändert hat.

Interkultureller Dialog ist kein komplett neues Thema auf der europäischen politischen Agenda. Wurde es jedoch ursprünglich als Teil von Bildungs- und Kulturpolitik betrachtet – primär unter der Idee der Förderung von Kulturkontakt durch Mobilitätsprogramme innerhalb Europas (somit mit dem Konzept der Nationalkulturen im Hintergrund) – so haben sich die Bedeutung von interkulturellem Dialog sowie seine Einsatzbereiche seit Beginn des Jahrzehnts erweitert – oder mit den Worten von Léonce Bekemans: „Although the issue of intercultural dialogue is

---

<sup>418</sup> Pressemitteilung IP/08/814 vom 29. Mai 2008, S.1.

<sup>419</sup> Ibid.

<sup>420</sup> *Inaugural Symposium of the European Year of Intercultural Dialogue 2008 in France „Intercultural Dialogue and Cultural Diversity: A Renewed Debate“, 13 and 14 March 2008. Appendix 1. [http://www.histoire-immigration.fr/upload/file/ext\\_media\\_fichier\\_397\\_Colloque\\_AEDI\\_EN.pdf](http://www.histoire-immigration.fr/upload/file/ext_media_fichier_397_Colloque_AEDI_EN.pdf), zugegriffen am 09.09.2008.*

neither a new nor unexplored phenomenon it seems to have gained a new momentum in [the] recent decade."<sup>421</sup>

Diese Veränderung des politischen Diskurses rund um die Thematik kulturelle Vielfalt / interkultureller Dialog ist einerseits auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die Entwicklungen danach zurück zu führen.<sup>422</sup> Fragen von Konfliktvermeidung / -lösung, Friedenssicherung, Sicherheit und Stabilität rückten ins Zentrum der Aufmerksamkeit.

Die Förderung des interkulturellen Dialogs, die von 2002 an unter der Kommission Prodi im Kontext einer wiederbelebten Partnerschaft Europa-Mittelmeer erfolgte, kann als Antwort auf die nach 9/11 vielerorts neuerlich bemühte Huntington'sche ‚clash-of-civilizations‘ - These gewertet werden. In diesem Kontext etablierte sich die Bezeichnung ‚Dialog der Kulturen‘ bzw. ‚Dialog zwischen den Kulturen‘, im Englischen mitunter auch ‚dialogue of civilizations‘. Diese Begrifflichkeiten scheinen deshalb problematisch, weil sie sich nicht selten der Logik der Huntington'schen These bedienen, wie auch der Bericht der High Level Advisory Group on the Dialogue between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area hervorhob:

„The "dialogue of civilisations", ... while it may be intended as a counterblast, ... unfortunately shares the same logic, ... by giving credence to the idea that the whole question is thrashed out between "blocs" distinguished by quasi-ontological differences."<sup>423</sup>

Dennoch hat sich diese Diktion des Dialogs der / zwischen den Kulturen erhalten – für interkulturellen Dialog mit Partnern außerhalb der EU - und oft steht dahinter die Gleichsetzung von Kulturen mit Religionen und die Gegenüberstellung Europas mit der ‚islamischen Welt‘. So sagte etwas EP-Präsident Pöttering – ein Plädoyer gegen den ‚clash-of-civilizations‘ und für Dialog haltend - in einer Rede am 5. März 2008: „Die islamische Kultur ist reich und vielfältig, so wie die europäische Kultur.“<sup>424</sup> Selbst wenn er im Anschluss die Unterschiede innerhalb des Islams unterstreicht und sich gegen Verallgemeinerungen verwehrt, kommt er doch am Ende zum Resümee: „Wir müssen und werden dem "Kampf der Kulturen" einen "Dialog der Kulturen" entgegensetzen ...“.<sup>425</sup> Dies ist nur ein Beispiel der konzeptionellen und begrifflichen Problematik, die auch im EuroMeSCo-Bericht zu 10 Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft angesprochen wurde. In Hinblick auf das Konzept von Dialog und von Diversität empfahlen die VerfasserInnen dieses Berichts als eine von fünf Säulen, auf die sich die Partnerschaft künftig stützen sollte:

„The second pillar is inclusion in diversity, which means abandoning the dialogue of civilization approach that establishes a bipolar religious divide that does not correspond to reality, and adopting the notion of 'hospitality' towards an 'other' that is not intrinsically different but rather intrinsically similar or equal.“<sup>426</sup>

---

<sup>421</sup> Bekemans (2007b), S. 651.

<sup>422</sup> Vgl. *ibid.*

<sup>423</sup> High-Level Advisory Group established at the initiative of the President of the European Commission (2003), S. 12.

<sup>424</sup> Pöttering, Hans-Gert (2008c): Rede bei der Konrad-Adenauer-Stiftung: "Das Europäische Jahr des Interkulturellen Dialogs - Die Chance richtig nutzen", Brüssel, 5. März 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>, zugegriffen am 08.10.2008.

<sup>425</sup> *Ibid.*

<sup>426</sup> EuroMeSCo (2005), S. 10.

Ähnlich gaben die VertreterInnen der Civil Society Platform for Intercultural Dialogue in ihren Beratungen mit dem Europarat letztes Jahr zu bedenken: "Focus on inter-religious dialogue, or on Muslims in particular is not helpful, esp. in terms of dialogue between Europe and its neighbouring countries, e.g. North Africa."<sup>427</sup>

Vor dem Hintergrund der religiösen Aufladung des Dialogs mag es auch nicht überraschen, dass das Konzept des interkulturellen Dialogs im EuroMed-Kontext aufkam und bisher in die Europäische Nachbarschaftspolitik im Osten keinen, über programmatische Ansagen hinausgehenden Eingang gefunden hat. Dies könnte sich aber, wie dargelegt, angesichts der Umsetzung der UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen und dem Mainstreaming von kulturellen Aspekten in allen Bereichen der Außenpolitik in Zukunft ändern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts der Fokus der EU Politik zu interkulturellem Dialog in der Außenpolitik, konkret in den Beziehungen zu den Mittelmeerländern lag und dass dieser Diskurs stets mit dem Element der Konfliktvermeidung und weniger mit dem Konzept der kulturellen Vielfalt verbunden war.

Das zweite Moment, das in der Folge Impulse für eine „intensified debate“<sup>428</sup> verlieh, war die EU Erweiterung in den Runden von 2004 und 2007. Diese brachte eine Diversifizierung der Union mit sich – im Sinne einer Steigerung der kulturellen Vielfalt – und war damit auch Anlass für Fragen nach der Sicherstellung von Kohärenz und Konvergenz innerhalb der Gemeinschaft. Es entspann sich die Diskussion um die Schaffung einer europäischen Identität und - damit verbunden – einer aktiven UnionsbürgerInnenschaft. Interkultureller Dialog innerhalb und zwischen den europäischen Gesellschaften wurde als wichtiges Instrument für die Stärkung von ‚citizenship‘ und die Verständigung über gemeinsame Werte erkannt. Man könnte argumentieren, dass der verstärkte Bedarf nach einem solchen Austausch nach der erfolgten Erweiterung auch daher rührt, dass interkulturellem Dialog vor der Erweiterung im Heranführungsprozess der neuen Mitgliedstaaten keine explizite Bedeutung eingeräumt wurde. Wie sich dies für die jetzigen und mögliche weitere Kandidatenstaaten in Hinkunft darstellen wird, ist – angesichts der Tatsache, dass die Behandlung des Themas als Querschnittsmaterie am Anfang steht – noch offen.

Verstärkt wird die durch die EU Erweiterung bedingte Diversifizierung der Union auch durch die Phänomene von Globalisierung<sup>429</sup> und Migration. Diese zweite Arena des Diskurses von interkulturellem Dialog bezieht sich also auf die sozio-kulturelle Zusammensetzung der europäischen Gesellschaft(en), hat somit eine EU interne Ausrichtung:

“With the recent enlargements, the EU represents an even greater richness of cultural, social and linguistic diversity. In such a context, the recognition of shared values such as freedom, democracy and tolerance appears more and more important in the conduct of internal relations between various societies and

---

<sup>427</sup> Consultation meeting of the Civil Society Platform for Intercultural Dialogue with the Council of Europe on the White Paper on Intercultural Dialogue, 18 June 2007. Meeting report. S. 3. <http://www.rainbowplatform.org/coe-consultation-meeting-report.pdf>, zugegriffen am 02.09.2008.

<sup>428</sup> Bekemans (2007b), S. 651.

<sup>429</sup> Globalisierung bringt jedoch nicht nur vermehrten Kulturkontakt mit sich, sondern auch die Tendenz zur Standardisierung, weshalb sie von vielen als Bedrohung von kultureller Vielfalt gesehen wird. Vgl. Boulay, Benjamin (2008): "Interculturalism in France: Orientation of the Scientific Debate (2000-2007) - Overview Summary", in: *Inaugural Symposium of the European Year of Intercultural Dialogue 2008 in France „Intercultural Dialogue and Cultural Diversity: A Renewed Debate“, 13 and 14 March 2008*. Appendix 4. [http://www.histoire-immigration.fr/upload/file/ext\\_media\\_fichier\\_397\\_Colloque\\_AEDI\\_EN.pdf](http://www.histoire-immigration.fr/upload/file/ext_media_fichier_397_Colloque_AEDI_EN.pdf), zugegriffen am 09.09.2008.

communities within the EU context. Intercultural dialogue therefore becomes a necessary tool to avoid negative results of cultural pluralism ...<sup>430</sup>

Seit 2004 lag der Schwerpunkt des Diskurses auf dieser gemeinschaftsinternen Dimension von interkulturellem Dialog und seiner Bedeutung für europäische Identitätsstiftung. Auch wenn seine Förderung im Rahmen der EuroMed-Partnerschaft sehr wohl weitergeführt wurde, verschob sich das Augenmerk doch auf die „unity-in-diversity“-Debatte und die Rolle von interkulturellem Dialog darin. Man kann jedoch sagen, dass durch die *Europäische Kulturagenda* von 2007 und ihre Zielformulierungen nun alle Ebenen gleichermaßen berücksichtigt sind – eben im Sinne des Mainstreaming von interkulturellem Dialog in allen Politikbereichen der EU, wie von der Kommission seit 2004 angestrebt und schon davor von wissenschaftlicher Seite gefordert. Zu Beginn des EJID 2008, das zwar unmittelbar nur auf die Mitgliedstaaten ausgerichtet ist, sich aber auch auf die Außenbeziehungen auswirken soll (unter Hervorhebung der Kandidatenstaaten), unterstrich Kommissar Figel’ nach einer Aufzählung der relevanten Politikbereiche: „And of course we should not forget the role of intercultural dialogue in the external relations of the EU.“<sup>431</sup> Es bleibt abzuwarten, wie sich die Umsetzung des Vorhabens ‚Querschnittsmaterie nach innen und außen‘ vollziehen wird. Das EJID – auch in Zusammenspiel mit dem *Euro-Mediterranean year on dialogue between cultures*- stellt aber ohne Zweifel einen wichtigen Beitrag auf dem Weg zu einer sektorübergreifenden Priorität und zu einer Förderung des interkulturellen Dialogs auch in den auswärtigen Beziehungen der EU dar. Da die Kommission wiederholt betonte, dass die Politik des interkulturellen Dialogs „a long-term need“<sup>432</sup> ist und als Prozess zu verstehen ist, dem auch nach 2008 verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden soll, besteht jedenfalls Aussicht auf Nachhaltigkeit der in diesem Jahr eingeleiteten Initiativen (wie ja etwa auch von der Civil Society Platform for Intercultural Dialogue gefordert).

Nicht zuletzt in diesem Zusammenhang wichtig erscheint mir nach dem oben geschilderten Bedeutungswandel hin zu einem umfassenderen Konzept von interkulturellem Dialog die Weiterentwicklung des Diskurses in zweierlei Hinsicht: erstens wurde und wird die Einbindung der Zivilgesellschaft in den Dialog als essentiell erachtet. Dies gilt sowohl für den Kontext der EuroMed-Partnerschaft (siehe das Mandat der Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures zur Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen und ihre diesbezüglichen aktuellen Tätigkeiten) als auch für interkulturellen Dialog innerhalb der EU, wo zivilgesellschaftliche Initiativen als Brennpunkt für Partizipation und aktive UnionsbürgerInnenschaft identifiziert werden. Hier ist dementsprechend an erster Stelle das Programm *Europa für Bürgerinnen und Bürger* zu nennen, das insbesondere auch den interkulturellen Dialog zwischen BürgerInnen der alten und neuen Mitgliedstaaten fördern will. Ebenso zielt das EJID als solches stark auf die Einbindung der Zivilgesellschaft in die geförderten Projekte genauso wie in die diversen Diskussionsforen und ist durch die Mitgliedschaft der Civil Society Platform for Intercultural Dialogue im EJID-Steuerungskomitee eine zivilgesellschaftliche Verankerung gegeben. Wie im nächsten Abschnitt zu zeigen sein wird, spielt die verstärkte Förderung der Zivilgesellschaft auch in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik aktuell eine große Rolle.

---

<sup>430</sup> Bekemans (2007b), S. 652.

<sup>431</sup> Figel’ (2008a), S. 3.

<sup>432</sup> Ibid., S. 4.

Zweitens finde ich die oben angesprochene Betonung der Prozesshaftigkeit und des Prinzips der Nachhaltigkeit sowie die Verknüpfung dessen mit der Entwicklung von interkulturellen Kompetenzen, wie sie mit der *Europäischen Kulturagenda* einsetzte, sehr wichtig. Diese Thematik erhielt im Laufe der ersten Hälfte des EJD mit der mehrfachen Befassung im Rat und seinen spezifischen Schlussfolgerungen vom Mai sowie dem Arbeitsplan 2008-2010 im Rahmen der OMK, der einen sektorübergreifenden Ansatz für interkulturelle Kompetenzen avisiert, bedeutenden Vorschub. Auch die verstärkte Förderung von Mehrsprachigkeit, wie sie in der *Kulturagenda*, in den spezifischen Schlussfolgerungen und im Arbeitsplan genannt ist, ist hier – als Ausdruck kultureller Vielfalt einerseits und identifizierte Teilkompetenz von interkultureller Kompetenz andererseits - einzureihen. In ähnlicher Weise wurde die Förderung von interkulturellen Kompetenzen und von Mehrsprachigkeit als Schlüsselement dabei von den EuroMed-KulturministerInnen als wichtige Elemente einer künftigen Euro-Mediterranen Kulturstrategie identifiziert. Wie schon zuvor von der Group of Intellectuals for Intercultural Dialogue wird auch in der neuen Mitteilung der Kommission zu Mehrsprachigkeit vom September der Zusammenhang zwischen interkulturellem Dialog und Mehrsprachigkeit hergestellt. Dieses Dokument greift auch den Ansatz des „integrativen Vorgehens“<sup>433</sup> auf und propagiert, Mehrsprachigkeit zum Querschnittsthema in der Politik der EU zu machen. Der Blick in der Mitteilung ist zwar hauptsächlich nach innen, dh auf die Sprachenpolitik innerhalb der EU gerichtet, doch wird die externe Dimension auch thematisiert. Dort wird das „Lernen und Lehren von EU-Sprachen im Ausland und von Nicht-EU-Sprachen in der EU“ gleichermaßen als Ziel definiert und die diesbezügliche Intensivierung der Zusammenarbeit mit nicht EU Staaten in Aussicht gestellt. Diese Vorgaben könnten – selbst wenn nicht ausdrücklich in der Mitteilung erwähnt, jedoch im Sinne von ‚Querschnittsthema‘ – auch für den Kontext EU Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik von Relevanz sein. Dieser Aspekt wird mich nochmals in Kapitel 4.3 beschäftigen, wenn ich mich mit dem Stellenwert von interkultureller Kompetenz allgemein im Konzept von *Twinning* auseinandersetze.

---

<sup>433</sup> Europäische Kommission (2008c), S. 6.

## 4 Die EU Heranführungspolitik und das Instrument *Twinning*

Im zweiten Teil meiner Arbeit will ich mich der EU Heranführungspolitik zuwenden und mein Augenmerk insbesondere auf das Instrument *Twinning* richten, das in diesem Jahr sein zehnjähriges Bestehen feiert. Das österreichische Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten zog bereits 2007 Bilanz über 10 Jahre österreichische Beteiligung an *Twinning* und in diesem Kontext meinte Außenministerin Ursula Plassnik:

„Mit dem Konzept des *Twinning* hat die EU bewiesen, dass sie ein Champion in der Transformation von Gesellschaftssystemen ist - nicht zuletzt dank praxisorientierter Instrumente wie den Verwaltungspartnerschaften. Hier geht es um konkrete und sofort anwendbare Unterstützung, weitergegeben in partnerschaftlicher Weise von Praktikern an Praktiker.“<sup>434</sup>

Mich wird besonders interessieren, in wie weit diese Partnerschaftlichkeit ein Begegnen auf gleicher Augenhöhe beinhaltet, ob der Aspekt der Diversität in irgendeiner Form Berücksichtigung findet und ob *Twinning* als Raum von Interkulturalität und des interkulturellen Dialogs betrachtet wird oder werden kann. Dabei werde ich mich auf das Konzept des Instruments und seine Darstellung durch die Europäische Kommission konzentrieren, da ich einen Zusammenhang zu ihrer „policy of intercultural dialogue as transversal priority“ herstellen will.

Vor einer detaillierten Behandlung von *Twinning* ist allerdings eine Darstellung der EU Heranführungspolitik im Sinne der Definition in Kapitel 2.1 geboten. Daher werde ich in Kapitel 4.1 zum einen die wichtigsten Maßnahmen zur Heranführung der Beitrittsländer der Erweiterungsrounden von 2004 und 2007 sowie der gegenwärtigen Kandidatenstaaten und potentiellen Kandidatenstaaten beleuchten und zum anderen auf die schrittweise Annäherung der Partnerländer im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik eingehen. Danach erscheint es außerdem wichtig, einige Überlegungen zum Prinzip der Konditionalität in den beiden Ausprägungen der Heranführungspolitik anzuschließen, weil sich dieses auch in *Twinning* auswirkt und damit gewisse Rahmenbedingungen schafft.

### 4.1 Überblick über die EU Heranführungspolitik

#### 4.1.1 Heranführung im Kontext Erweiterung

Den Ausgangspunkt der EU Heranführungspolitik im Kontext der fünften Erweiterung 2004 und 2007 bildete der Europäische Gipfel von Essen 1994, auf dem die Heranführungsstrategie für

---

<sup>434</sup> Pressemitteilung des Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten vom 08.08.2007. [http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aktuelles/pressemitteilungen/2007/plassnik-10-jahre-erfolgreiches-oesterreichisches-engagement-bei-eu-twinning.html?no\\_cache=1&sword\\_list%5B%5D=twinning](http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aktuelles/pressemitteilungen/2007/plassnik-10-jahre-erfolgreiches-oesterreichisches-engagement-bei-eu-twinning.html?no_cache=1&sword_list%5B%5D=twinning), zugegriffen am 14.07.2008.

die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) definiert wurde.<sup>435</sup> Diese Strategie stellte den Fahrplan für die Vereinheitlichung von Rechtsvorschriften dar, insbesondere um die Staaten auf die Teilnahme am Binnenmarkt vorzubereiten. Neben der Implementierung der bereits seit 1991 bilateral geschlossenen Europa-Abkommen<sup>436</sup> sowie einem strukturierten, multilateralen Dialog, der alle Mitgliedstaaten (MS) und Kandidatenstaaten (KS) zusammen bringen sollte, sah die Strategie vor allem auch Finanzhilfe unter dem PHARE-Programm<sup>437</sup> vor.

Die Heranführungsstrategie nahm Bezug auf jene Kriterien, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen 1993 als Voraussetzungen für den Beitritt der MOEL formuliert worden waren:

„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.“<sup>438</sup>

Der Europäische Rat von Madrid 1995 ergänzte diese Kriterien dahingehend, dass die Anpassung der Verwaltungsstrukturen ebenso zu den „Voraussetzungen für eine schrittweise und harmonische Integration“<sup>439</sup> zählt, damit die tatsächliche Anwendung des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstandes und somit die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft sichergestellt werden.<sup>440</sup>

---

<sup>435</sup> Vgl. Europäischer Rat, Tagung am 9. – 10. Dezember 1994 in Essen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/SN300-X.DE.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/SN300-X.DE.htm), zugegriffen am 21.09.2008.

<sup>436</sup> Gegenstand der Europaabkommen waren im Wesentlichen – abgesehen von einem regelmäßigen politischen Dialog – die Einführung einer Freihandelszone für Industriegüter und die Rechtsangleichung handelsrelevanter nationaler Bestimmungen. Die Abkommen waren also Instrumente der Assoziation, die nicht auf einen künftigen EG-Beitritt ausgerichtet waren. Erst auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen 1993 wurde den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL) die Mitgliedschaft grundsätzlich in Aussicht gestellt. Siehe dazu und zu den Hintergründen des Positionswandels der EG Schimmelfennig, Frank (2003): „Die Osterweiterung der EU“, in: Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2003): *Europäische Integration*. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich. S. 542-566.

<sup>437</sup> PHARE war 1989 zur finanziellen Unterstützung von Polen und Ungarn geschaffen und später auf alle MOEL erstreckt worden (Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 wie nachfolgend geändert). Es entwickelte sich in der Folge zum wichtigsten Instrument der Heranführungshilfe der fünften Erweiterungsrunde.

<sup>438</sup> Europäischer Rat Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 180/1/93. S. 13. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf), zugegriffen am 21.09.2008.

<sup>439</sup> Europäischer Rat Madrid, 15.-16. Dezember 1995, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400-C.D5.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400-C.D5.htm), zugegriffen am 21.09.2008.

<sup>440</sup> Zu diesen Kriterien - institutionelle Stabilität, funktionierende Marktwirtschaft, Fähigkeit zur Übernahme des *acquis communautaire* in Gesetzgebung und Rechtsdurchsetzung – kommt die bereits in Kopenhagen formulierte Bedingung der Absorptionsfähigkeit der EU. Die Union muss in Hinsicht auf die Effizienz ihrer Organe und Verfahren sowie auf ihre nachhaltige Finanzsituation politisch handlungsfähig bleiben. Siehe Europäischer Rat Kopenhagen 1993, Schlussfolgerungen, S. 13 sowie [http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_de.htm), zugegriffen am 21.09.2008.

Auf dem Gipfel von Luxemburg 1997 beschloss der Rat die Heranführungsstrategie auszubauen und zu erweitern, so dass eine solche auch für Zypern konzipiert wurde.<sup>441</sup> Ebenso wurde für Malta, nachdem es sein Beitritts-gesuch im folgenden Jahr reaktiviert hatte, eine solche Strategie entwickelt.<sup>442</sup> Ich werde auf die Komponenten der intensivierten Heranführungsstrategie nach 1997 unten im Detail eingehen, will aber zunächst den weiteren Verlauf des Beitrittsprozesses der letzten Erweiterung sowie von Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und der Türkei abrisssartig darstellen.

Ebenfalls auf dem Luxemburger Gipfel im Dezember 1997 beschloss der Europäische Rat – wie von der Kommission im Juli 1997<sup>443</sup> empfohlen – die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Estland und Zypern (der ‚Luxemburg-Gruppe‘). Zwei Jahre später befürwortete der Europäische Rat von Helsinki 1999 dann die Aufnahme von Verhandlungen mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei (der ‚Helsinki-Gruppe‘) sowie den Kandidatenstatus und eine Heranführungsstrategie für die Türkei.<sup>444</sup> Die Beitrittsverhandlungen mit den zehn Kandidaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern wurden auf dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 abgeschlossen und der Europäische Rat beschloss ihre Aufnahme in die EU.<sup>445</sup> Das Europäische Parlament erteilte seine förmliche Zustimmung am 9. April 2003,<sup>446</sup> so dass der Beitrittsvertrag<sup>447</sup> von den zehn Beitrittsstaaten sowie allen Mitgliedstaaten am 16. April 2003 in Athen unterzeichnet werden konnte. Nach der Durchführung der erforderlichen Referenden in den Beitrittsstaaten und der Ratifikation der Beitrittsakte auch in den Mitgliedstaaten wurden die zehn Staaten am 1. Mai 2004 zu neuen Mitgliedern der Union. Im Dezember 2004 wurden die Verhandlungen mit Bulgarien und

---

<sup>441</sup> Vgl. Europäischer Rat (Luxemburg), 12. und 13. Dezember 1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm), zugegriffen am 21.09.2008.

<sup>442</sup> Die Rechtsgrundlage für die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Heranführungsstrategie für die Republik Zypern und die Republik Malta bildete die gleichlautende Verordnung (EG) Nr. 555/2000 des Rates vom 13. März 2000; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 68/3 vom 16.3.2000.

<sup>443</sup> Teil der zu diesem Zeitpunkt vorgelegten Agenda 2000 waren die im Erweiterungsprozedere vorgesehenen Stellungnahmen der Kommission zu den zwischen 1994 und 1996 gestellten Beitritts-gesuchen von Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn. Die Kommissionsstellungnahme zum Beitrittsantrag von Zypern war bereits im Juni 1993 erfolgt, ebenso wie für Malta (beide hatten bereits 1990 um Beitritt angesucht). Für letzteres wurde allerdings im Februar 1999 eine aktualisierte Stellungnahme veröffentlicht. Die Schlüsseldokumente im Beitrittsprozess der einzelnen Staaten sind weiterhin in den archivierten Länderprofilen der Generaldirektion Erweiterung abrufbar: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/past\\_enlargements/eu10/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/eu10/index_en.htm) bzw. <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/bulgaria/> und <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/romania/>, alle zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>444</sup> Vgl. Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm), zugegriffen am 22.09.2008. Die Türkei erhielt in der Folge spezifische Heranführungshilfe (außerhalb von PHARE, ISPA, SAPARD).

<sup>445</sup> Vgl. Europäischer Rat (Kopenhagen), 12. und 13. Dezember 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/73845.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/73845.pdf), zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>446</sup> Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=DE&type=TA&reference=20030409&secondRef=TOC>, zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>447</sup> Akte betreffend den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union; Amtsblatt der Europäischen Union, L 236 vom 23. September 2003.

Rumänien abgeschlossen,<sup>448</sup> das EP stimmte ihrer Aufnahme am 13. April 2005 zu<sup>449</sup> und der Beitrittsvertrag<sup>450</sup> mit ihnen wurde am 25. April 2005 unterzeichnet. Bulgarien und Rumänien traten der Europäischen Union schließlich mit 1. Jänner 2007 bei.

Der Europäische Rat in Brüssel im Dezember 2004 entschied auch, mit der Türkei (Beitrittsantrag bereits von 1987) und mit Kroatien (Beitrittsantrag vom Februar 2003, Kandidatenstatus im Juni 2004 zuerkannt<sup>451</sup>) Beitrittsverhandlungen zu eröffnen.<sup>452</sup> Hinsichtlich beider Staaten geschah dies in der Folge formell am 3. Oktober 2005 und sind nach drei Jahren Verhandlungen im Falle Kroatiens 17 Kapitel eröffnet und drei vorläufig geschlossen,<sup>453</sup> im Falle der Türkei sieben Kapitel eröffnet und jenes zu Wissenschaft und Forschung vorläufig geschlossen.<sup>454</sup>

Im Dezember desselben Jahres wurde vom Europäischen Rat auch der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, die im März 2004 die Aufnahme in die Union beantragt hatte, der Status eines Kandidatenstaates zuerkannt.<sup>455</sup> Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien wurde bis dato noch nicht beschlossen.

Nach dieser knappen Beschreibung des Beitrittsprozesses im Rahmen der fünften Erweiterung sowie von Kroatien, Mazedonien und der Türkei will ich mich genauer mit der intensivierten Heranführungsstrategie beschäftigen, wie sie, beruhend auf der Agenda 2000 der Europäischen Kommission, 1997 in Luxemburg beschlossen wurde.

In deren Mittelpunkt standen als neues Instrument die Beitrittspartnerschaften („Accession Partnerships“, APs) die mit den einzelnen Kandidatenstaaten geschlossen wurden und in Ergänzung zu den Fahrplänen („Road Maps“) der EK traten. Diese APs definieren als Rahmendokumente einerseits jene Bereiche, in denen das betreffende Beitrittsland einen Fortschritt erzielen soll, und andererseits die Art und Weise, wie ihm bei seinen diesbezüglichen Bemühungen durch finanzielle Unterstützung zuteil werden soll. Die intensivierte Heranführungsstrategie beinhaltete eine deutliche Erhöhung der Heranführungshilfe im Rahmen von PHARE sowie die Schaffung zusätzlicher, spezieller Programmlinien: ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)<sup>456</sup> zur Förderung von Infrastrukturprojekten auf den Gebieten Umwelt und Verkehr und SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development)<sup>457</sup> zur Unterstützung der

---

<sup>448</sup> Vgl. Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf), zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>449</sup> Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=DE&type=TA&reference=20050413&secondRef=TOC>, zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>450</sup> Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union; Amtsblatt Nr. L 157 vom 21. Juni 2005.

<sup>451</sup> Vgl. Europäischer Rat (Brüssel) 17. und 18. Juni 2004, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/81043.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/81043.pdf), zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>452</sup> Vgl. Europäischer Rat (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf), zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>453</sup> Stand 9. Juli 2008. <http://www.delhrv.ec.europa.eu/en/static/view/id/157>, zugegriffen am 24.09.2008.

<sup>454</sup> Stand 19. Juni 2008. [http://www.avrupa.info.tr/AB\\_ve\\_Turkiye/Muzakereler.Muzakereler\\_Sayfalar.html?pageindex=3](http://www.avrupa.info.tr/AB_ve_Turkiye/Muzakereler.Muzakereler_Sayfalar.html?pageindex=3), zugegriffen am 24.09.2008.

<sup>455</sup> Vgl. Europäischer Rat (Brüssel) 15./16. Dezember 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/87646.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/87646.pdf), zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>456</sup> Verordnung (EG) Nr. 1267/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 161/73 vom 26.6.1999.

<sup>457</sup> Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des

Beitrittsländer in der Umsetzung des *acquis* im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Schwerpunkt von PHARE lag ab dann auf der Förderung des Institutionenaufbaus und der Rechtsangleichung – mit *Twinning* als zentralem Instrument - sowie der ökonomischen und sozialen Kohäsion in jenen Bereichen, die ISPA und SAPARD nicht abdeckten.

Die Beitrittspartnerschaften enthalten präzise Verpflichtungen des Kandidatenstaates, die durch ein von der jeweiligen nationalen Regierung verfasstes ‚National Programme for the Adoption of the Acquis‘ (NPAA) genauer ausgestaltet werden. Diese Dokumente definieren nicht nur kurz-, mittel- und langfristige Schwerpunkte, sondern enthalten auch einen Zeitplan und Ressourcenangaben für die Erreichung der festgelegten Ziele. Auf diesen NPAA basieren die jährlich bilateral mit jedem Kandidatenstaat vereinbarten ‚Financing Memoranda/Agreements‘, die die rechtliche Grundlage für die gewährte Finanzhilfe für das jeweilige Jahresprogramm bilden und in ihrem Anhang die Beschreibung konkreter Projektvorhaben für das jeweilige Jahr enthalten.<sup>458</sup> Teil der intensivierten Heranführungsstrategie war auch die Schaffung von *Twinning*, das in Form von Partnerschaftsprojekten ein besonderes, neues Instrument darstellte. Dieses fügt sich dadurch in den größeren Kontext Heranführung ein, dass die Ergebnisse der konkreten Projektimplementierung (vermittelt durch umfassende Projektberichte) einen wichtigen Beitrag für das durch die Kommission kontinuierlich durchgeführte Monitoring darstellen. Bis zum Beitritt veröffentlicht die EK für jedes Bewerberland jährliche Fortschrittsberichte, die sich auch auf die Detailberichte aus den zahlreichen Projekten stützen. Aufgrund der Fortschrittsberichte kann es im Lichte veränderter Bedingungen und Bedürfnisse zu Anpassungen der APs und NPAA in inhaltlicher und finanzieller Hinsicht kommen. Diese möglichen inhaltlichen und finanziellen Änderungen spiegeln sich dann wiederum in der Programmierung der Folgejahre wider.

Seit 2002 ist des Weiteren auch die Ausarbeitung von nationalen Aktionsplänen für die Stärkung der Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizwesen vorgesehen. Dabei geben ebenfalls die in den APs festgelegten Prioritäten Orientierung und sind in die Aktionspläne aufzunehmen.<sup>459</sup>

Im Vergleich zur Heranführungspolitik im Kontext der fünften Erweiterung wie oben dargestellt, wurden in den letzten Jahren folgende wesentliche Ergänzungen vorgenommen: Anders als im Vorfeld der Erweiterung von 2004 und 2007 gilt für die neuen Kandidatenstaaten ein zweistufiges Verfahren. Der tatsächlichen Eröffnung von Beitrittsverhandlungen geht ein so genanntes ‚Screening‘ voran. Bei diesem von der Kommission gemeinsam mit dem jeweiligen

---

Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 161/87 vom 26.6.1999.

<sup>458</sup> Die jährlichen ‚Financing Memoranda‘ inklusive Projektbeschreibungen für alle Kandidatenstaaten der Erweiterungsrounden 2004 und 2007 sowie für Kroatien bis 2006 und die Türkei bis 2007 können weiterhin unter [http://ec.europa.eu/enlargement/fiche\\_projet/](http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/) abgerufen werden. Die Jahresprogramme für die Kandidatenstaaten und potentiellen Kandidatenstaaten seit 2007 (erstes Programmjahr des neuen Instrument for Pre-Accession Assistance, siehe dazu weiter unten) finden sich unter [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/programming-ipa\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/programming-ipa_en.htm), beide zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>459</sup> Tulmets argumentiert, dass diese Reform der Erweiterungspolitik 1997 in Anlehnung an die Offene Methode der Koordinierung erfolgte, indem insbesondere die Merkmale des ‚benchmarking‘ (in den APs und NPAA sowie den einzelnen *Twinning*-Projekten), des Austausches von ‚best practices‘ in *Twinning* und der Evaluierung durch die Fortschrittsberichte eingeführt wurden. Vgl. Tulmets, Elsa (2005): „The Introduction of the Open Method of Coordination in the European Enlargement Policy: Analysing the Impact of the New PHARE/*Twinning* Instrument“, in: *European Political Economy Review*, Vol. 3, No. 1 (Spring 2005), S. 54-90.

Kandidatenstaat durchgeführten Prozess werden alle Verhandlungskapitel<sup>460</sup> geprüft und beurteilt, inwieweit das betreffende Land schon auf einen EU Beitritt vorbereitet ist. Dabei kann die Kommission in ihrem nachfolgenden Bericht<sup>461</sup> an den Rat die Festlegung von ‚Benchmarks‘ für die Eröffnung bestimmter Kapitel empfehlen. Geschieht dies, so müssen diese ‚Benchmarks‘ (zB die Erstellung eines einschlägigen Aktionsplans durch das Bewerberland) erst erreicht werden, bevor die Verhandlungen über das betreffende Kapitel beginnen können. Auch für den (vorläufigen) Abschluss eines Kapitels werden ‚Benchmarks‘ vom Rat auf Empfehlung der Kommission aufgestellt. Dieses neue Verhandlungsverfahren mit der Vorstufe des ‚Screening‘-Prozesses beruht auf den „Negotiating Frameworks“ mit Kroatien<sup>462</sup> und der Türkei<sup>463</sup> vom 3. Oktober 2005, die ihrerseits auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Dezember 2004<sup>464</sup> zurückgehen.

Eine weitere bedeutende Neuerung ist mit der Einführung des ‚Instrument for Pre-Accession Assistance‘ (IPA) verbunden, das 2007 die zuvor in Geltung stehenden Programme der Heranführungshilfe PHARE, ISPA, SAPARD und das spezifische Heranführungsinstrument für die Türkei ebenso ersetzte wie das Programm CARDS (das seit 2000 existierende Hilfsprogramm für den Westbalkan im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses). IPA wurde durch die Verordnung Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006<sup>465</sup> geschaffen und kanalisiert als einheitliches Instrument die EU Heranführungshilfe. Da Finanzhilfe zur Vorbereitung des EU Beitritts stets an der Schnittstelle zwischen EU Außenhilfe und EU Innenpolitik steht, wurde die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks für die erwähnten Länder nicht nur aus Gründen der Vereinfachung von Vorschriften und Verfahren angestrebt, sondern auch, um dem Übergang von möglichem zu tatsächlichem Kandidatenstatus leichter begegnen zu können. Gleichzeitig ist auch unter dieser Programmlinie weiterhin eine klare Differenzierung zwischen Kandidatenstaaten und potentiellen Kandidatenstaaten nötig, damit den Unterschieden in politischer und institutioneller Hinsicht Rechnung getragen wird. Folglich konzentriert sich die IPA-Unterstützung für mögliche Kandidatenländer auf Institutionenaufbau und grundlegende Angleichung an den *acquis communautaire*, mit besonderem Augenmerk auf die politischen Kriterien von Kopenhagen. Daneben werden auch Mittel für Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zur Verfügung gestellt. Kandidatenstaaten erhalten - abgesehen von Unterstützung bei der vollständigen Umsetzung des *acquis* - darüber hinaus auch Hilfe zur

---

<sup>460</sup> Während der *acquis* im Kontext der fünften Erweiterung in 31 Kapitel aufgeteilt war, drehen sich die gegenwärtigen Verhandlungen mit der Türkei und Kroatien aufgrund einer anderen Strukturierung der Rechtsbereiche um 35 Kapitel. Vgl.

[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/chapters/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/index_en.htm) und [http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/mandate-and-framework\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/mandate-and-framework_de.htm), beide zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>461</sup> Die ‚Screening‘-Berichte über die bereits geprüften Kapitel sind im Hinblick auf Kroatien unter [http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/screening\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/screening_reports_en.htm) sowie hinsichtlich der Türkei unter [http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/screening\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/screening_reports_en.htm) erhältlich, beide zugegriffen am 23.09.2008.

<sup>462</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004\\_05\\_hr\\_framedoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf), zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>463</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002\\_05\\_tr\\_framedoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf), zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>464</sup> Dort heißt es: „Der Europäische Rat hat sich darauf geeinigt, dass sich die Beitrittsverhandlungen mit den einzelnen Bewerberländern auf einen Verhandlungsrahmen stützen sollen. Jeder Verhandlungsrahmen, der vom Rat auf Vorschlag der Kommission erstellt wird, soll den Erfahrungen Rechnung tragen, die mit dem fünften Erweiterungsprozess und dem sich weiter entwickelnden Besitzstand gesammelt wurden, ...“. Europäischer Rat (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Schlussfolgerungen des Vorsitzes. S. 5.

<sup>465</sup> Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA); Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/82 vom 31. Juli 2006.

Vorbereitung auf die Verwaltung von EU Strukturfonds. Für beide Gruppen von Staaten finanziert IPA schließlich auch Projekte zur Förderung der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Diese Unterscheidungen werden an den fünf Komponenten, auf die sich IPA bezieht, festgemacht, indem die drei letzten Komponenten nur Kandidatenstaaten offen stehen:

1. Übergangshilfe und Aufbau von Institutionen
2. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (mit EU Mitgliedstaaten und Ländern, die über das IPA gefördert werden können)
3. Regionale Entwicklung (in den Bereichen Verkehr, Umwelt und Wirtschaft)
4. Entwicklung der Humanressourcen (Stärkung des Humankapitals und Kampf gegen soziale Ausgrenzung)
5. Entwicklung des ländlichen Raums.<sup>466</sup>

Unter IPA wird von der Europäischen Kommission ein indikativer Mehrjahresfinanzrahmen („Multi-annual indicative financing framework“ – MIFF) erarbeitet, der die geplanten Mittelzuweisungen an die Kandidatenstaaten und potentiellen Kandidatenstaat festhält. Dieser auf jeweils drei Jahre ausgelegte Rahmen wird jährlich angepasst, so dass das letztgültige Dokument vom 6. November 2007<sup>467</sup> eine Vorschau für den Zeitraum 2009-2011 enthält (sowie aktualisierte Angaben für 2007 und 2008). Auf Grundlage der Finanzvorgaben im MIFF und der in den APs formulierten Prioritäten wird von der Kommission für jedes Land ein indikatives Mehrjahresplanungsdokument („Multi-annual indicative planning document“ – MIPD) erstellt, das sich ebenfalls auf eine Drei-Jahres-Periode bezieht und jährlich überarbeitet wird.<sup>468</sup> Im Einklang mit dem MIPD wird dann von der Kommission die jährliche Programmierung in Form des – vom jeweiligen Begünstigtenland vorbereiteten – ‚National Programm‘ beschlossen, das die relevante ‚Financing Decision‘ (den zuvor genannten ‚Financing Memoranda‘ entsprechend) bildet.<sup>469</sup> IPA sieht also nun eine etwas kompliziertere, jedoch zugleich auch strukturiertere Planung der Maßnahmen und Mittelverwendung vor, die der konkreten jährlichen Programmierung vorgeschaltet ist.

Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass seit 12. Februar 2008 für alle drei Kandidatenstaaten (neue) Beitrittspartnerschaften gelten.<sup>470</sup> Im Falle der Türkei ist es nach den 2001, 2003 und 2006 beschlossenen Partnerschaften bereits die dritte Anpassung. Auch Kroatien hatte bereits 2006 eine AP erhalten, wohingegen der Beschluss der Kommission von Februar für

---

<sup>466</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_de.htm), zugegriffen am 20.09.2008.

<sup>467</sup> Europäische Kommission (2007b): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Instrument für Heranführungshilfe (IPA) – Indikativer Mehrjahresfinanzrahmen 2009-2011*. KOM(2007) 689, 6.11.2007.

<sup>468</sup> Die aktuellen MIPDs für die Kandidatenstaaten und potentiellen Kandidatenstaaten stammen aus 2007 und betreffen die Jahre 2007-2009. Sie sind hier abrufbar: [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_de.htm), zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>469</sup> Die jährlichen (bzw., je nach Komponente, auch mehrjährigen) Programme für die einzelnen IPA-Empfängerstaaten finden sich unter [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/programming-ipa\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/programming-ipa_de.htm), zugegriffen am 22.09.2008.

<sup>470</sup> Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC. 2008/157/EC, Official Journal L 051, 26/02/2008. Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC. 2008/212/EC, Official Journal L 080, 19/03/2008. Council Decision of 12 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Croatia and repealing Decision 2006/145/EC. 2008/119/EC, Official Journal L 042, 16/02/2008.

Mazedonien das erste Mal eine Beitrittspartnerschaft bringt (die die 2006 festgelegte Europäische Partnerschaft ersetzt).

Für die potentiellen Kandidatenstaaten Albanien, Bosnien-Herzegovina, Serbien und Kosovo hat die Kommission ebenfalls im Februar diesen Jahres neue Europäische Partnerschaften beschlossen, die jene von 2006 ablösen.<sup>471</sup> Für Montenegro gilt weiterhin die 2007 in Folge seiner Unabhängigkeit 2006 festgelegte Partnerschaft.<sup>472</sup> Inspiriert vom Instrument der APs, legen auch die Europäischen Partnerschaften kurz- und mittelfristige Prioritäten fest, hinsichtlich derer Reformbedarf besteht und die sich in der Programmierung der konkreten Projekte widerspiegeln sollen. Das Konzept der Europäischen Partnerschaften geht auf den EU Westbalkan-Gipfel von Thessaloniki 2003 zurück. Die (bereits in Vorbereitung auf den Gipfel vom Rat) beschlossene *Thessaloniki Agenda for the Western Balkans*<sup>473</sup> sah generell eine verstärkte Unterstützung der Reformen in den Westbalkanstaaten nach dem Muster der Erweiterungspolitik vor. Damit wurde der seit 1999 bestehende Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess<sup>474</sup> (SAP) mit dem Westbalkanstaaten um Elemente bereichert, die eine nähere Heranführung der Länder an die EU mit der Aussicht auf einen Beitritt zum Ziel haben. Diese Beitrittsperspektive war den SAP-Staaten erstmals vom Europäischen Rat von Feira 2000<sup>475</sup> gegeben worden und erfuhr so dann in Thessaloniki ihre Bestätigung. Der SAP, der aus den Komponenten vertragliche Beziehung in Form der bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)<sup>476</sup> und finanzielle Unterstützung durch CARDS (bzw. IPA seit 2007) besteht, wird weiterhin „the framework of the EU perspective on the Western Balkan countries, all the way to their future accession“<sup>477</sup> bleiben, so auch für die Kandidaten Kroatien und Mazedonien.

---

<sup>471</sup> Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Albania and repealing Decision 2006/54/EC. 2008/210/EC, Official Journal L 080, 19/03/2008. Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2006/55/EC. 2008/211/EC, Official Journal L 080, 19/03/2008. Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC. 2008/213/EC, Official Journal L 080, 19/03/2008.

<sup>472</sup> Council Decision of 22 January 2007 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Montenegro. 2007/49/EC, Official Journal L 20, 27.1.2007.

<sup>473</sup> Council of the European Union (2003): 2518th Council meeting External Relations, Luxembourg, 16 June 2003. Annex A. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf), zugegriffen am 23.09.2008

<sup>474</sup> Der SAP hat als Rahmenwerk der EU-Politik gegenüber den Staaten des westlichen Balkans laut EK nun folgende Ziele: „die Stabilisierung und den schnellen Wechsel zu einer funktionierenden Marktwirtschaft, die Förderung von regionaler Kooperation und die Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU“. [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accesion\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_de.htm), zugegriffen am 23.09.2008.

<sup>475</sup> Vgl. European Council, Santa Maria de Feira, 19 and 20 June 2000, Presidency Conclusions. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm), zugegriffen am 23.09.2008

<sup>476</sup> Mittlerweile haben alle SAP-Staaten ein SAA mit der Union abgeschlossen (mit Ausnahme des Kosovo): Mazedonien und Kroatien 2001, Albanien 2006, Montenegro 2007, Serbien im April 2008 sowie Bosnien-Herzegowina im Juni 2008. Die Abkommen sind auf der Website der Generaldirektion Erweiterung in den jeweiligen Länderprofilen zu finden.

<sup>477</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accesion\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/history\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm), zugegriffen am 23.09.2008

Den aktuellen Bezugsrahmen der EU Erweiterungspolitik bildet das von der Kommission im November 2007 präsentierte Erweiterungsstrategiepapier.<sup>478</sup> Dieses gründet sich zum einen auf die Zusammenfassung der Ergebnisse aus den Fortschrittsberichten zu den Kandidatenstaaten und potentiellen Kandidatenstaaten, zum anderen definiert es die wichtigsten Herausforderungen für das folgende Jahr und enthält Empfehlungen zur Überarbeitung der Beitritts- und Europäischen Partnerschaften. Erweiterungskommissar Olli Rehn resümierte anlässlich der Vorstellung des Strategiepapiers:

„2007 waren in den Ländern des westlichen Balkans stetige, wenn auch ungleichmäßige Fortschritte zu verzeichnen. Wir stehen vor großen Herausforderungen wie z.B. der Regelung des Status des Kosovo, der demokratischen Entwicklung Serbiens und dem Staatsaufbau in Bosnien und Herzegowina. Ich gehe davon aus, dass 2008 die Bedingungen für den Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit allen Ländern der Region erfüllt werden.“<sup>479</sup>

In Bezug auf die Türkei konstatierte die EK: „Bei der Türkei verläuft der Beitrittsprozess nach Plan, allerdings muss den dortigen Reformen erneute Dynamik verliehen werden.“<sup>480</sup>

Das Strategiepapier wurde im März 2008 durch eine weitere Mitteilung der EK zu den Westbalkanstaaten<sup>481</sup> ergänzt. Die Kommission betonte aus diesem Anlass:

„Es liegt im Interesse der Europäischen Union – wie auch Europas als Ganzes –, dass die Region die politischen und wirtschaftlichen Reformen, die Aussöhnung unter den Völkern und die Annäherung an die EU vorantreibt. Im Rahmen dieses Transformationsprozesses haben für die Kommission die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, die verantwortungsvolle Staatsführung, Rechts- und Verwaltungsreformen, direkte Kontakte zwischen den Menschen und die Entwicklung der Zivilgesellschaft besonderen Vorrang.“<sup>482</sup>

Im Sinne einer Fortführung und Beschleunigung des Heranführungsprozesses, wie auch vom Europäischen Rat im Dezember 2007 befürwortet,<sup>483</sup> sieht die Kommission in ihrer Mitteilung den Ausbau bereits laufender Maßnahmen sowie neue Initiativen vor. Diese zweifache Stärkung der Heranführungshilfe baut auf den Vorgaben der Erweiterungsstrategie von November 2007 auf. Im Zusammenhang mit den Themen dieser Arbeit ist dabei zum einen insbesondere erwähnenswert, dass das Instrument *Twinning*, das traditionell der Umsetzung des *acquis communautaire* dient (siehe im Detail Kapitel 4.2), in Hinkunft auch „zur mittelfristigen Förderung der guten Regierungsführung“<sup>484</sup> zum Einsatz kommen soll. Generell wird es als „wichtiger Bestandteil der Gemeinschaftshilfe für diese Region [der westlichen

---

<sup>478</sup> Europäische Kommission (2007a): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat - Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2007 – 2008*. KOM(2007) 663 vom 6.11.2007. Dieses Strategiepapier gehört zusammen mit den Fortschrittsberichten zum jährlich veröffentlichten ‚Erweiterungspaket‘ der EK.

<sup>479</sup> Pressemitteilung IP/07/1651 vom 6. November 2007.

<sup>480</sup> Ibid.

<sup>481</sup> Europäische Kommission (2008a): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat - Westlicher Balkan: Stärkung der europäischen Perspektive*. KOM(2008) 127 vom 5.3.2008.

<sup>482</sup> Pressemitteilung IP/08/378 vom 5. März 2008.

<sup>483</sup> „Der Europäische Rat bekräftigt, dass die Zukunft der westlichen Balkanländer in der Europäischen Union liegt.“ Europäischer Rat Brüssel, 14. Dezember 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. S. 20.

<sup>484</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/97683.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/97683.pdf), zugegriffen am 24.09.2008.

<sup>484</sup> Europäische Kommission (2007a), S. 17.

Balkanstaaten]<sup>485</sup> bezeichnet, das „in sämtlichen Bereichen des Besitzstandes“<sup>486</sup> fortgesetzt werden soll. Zum anderen nahm die Kommission bereits in ihrem Strategiepapier in Aussicht, „im Rahmen des IPA eine neue Finanzfazilität zur Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft und des zivilgesellschaftlichen Dialogs ein[zurichten]“. <sup>487</sup> Die Mitteilung vom Februar führt dazu aus, dass die trotz Verbesserungen noch schwachen zivilgesellschaftlichen Strukturen in den Westbalkanstaaten durch Fortbildungsmaßnahmen gestärkt werden sollen:

„Die Zusammenarbeit wird u.a. die Bereiche Menschenrechte, Gleichstellung, soziale Integration, Gesundheit, Umwelt, Interessenvertretung der Wirtschaft, Medien, Kultur und Verbraucherpolitik betreffen“.<sup>488</sup>

Wesentliche Maßnahmen sollen dabei der Aufbau von Kapazitäten der lokalen zivilgesellschaftlichen Initiativen sowie die Förderung von Partnerschaften und Netzwerken auf EU Ebene bilden, „um den Wissens- und Erfahrungsaustausch zu fördern“.<sup>489</sup> Auch die Aufnahme des Dialogs mit den Kirchen und Religionsgemeinschaften wird in diesem Kontext genannt, und zwar in Hinblick auf ihren „wichtigen Beitrag zu einer rascheren Aussöhnung“.<sup>490</sup>

Das Konzept des interkulturellen Dialogs wird in beiden Dokumenten weder in Hinblick auf *Twining* noch auf die neue Finanzierungsfazilität thematisiert. Es findet sich in der Mitteilung der EK vom Februar diesen Jahres jedoch ein kurzer Hinweis auf die im Rahmen des Europäischen Jahrs des interkulturellen Dialogs im Mai in Ljubljana abgehaltene Konferenz „New Paradigms, New Models – Culture in the EU External Relations“ (siehe Kapitel 3.2.3) sowie auf „ein Regionalprogramm für den Schutz des Kulturerbes in Südosteuropa ..., in das bislang 177 Bauwerke und Stätten einbezogen sind“.<sup>491</sup> Darüber hinaus wird auf das EJID nicht weiter Bezug genommen.

#### 4.1.2 Heranführung im Kontext der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Im Sinne der Definition von Heranführungspolitik in Kapitel 2.1 will ich nun noch eine kurze allgemeine Darstellung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) anschließen, zumal *Twining* auch in diese Eingang gefunden hat.

Die ENP geht auf die Kommissionsmitteilung *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*<sup>492</sup> vom März 2003 zurück. In dieser findet sich das von Kommissionspräsident Prodi geprägte Konzept des ‚Rings befreundeter Staaten‘ (siehe auch Kapitel 3.3.1), in denen es – um neue Trennlinien möglichst zu vermeiden – gelte, Stabilität, Sicherheit und Wohlstand zu stärken. Kurz nach der Erweiterungsrunde von 2004 und der damit verbundenen Verschiebung der EU Außengrenzen

---

<sup>485</sup> Europäische Kommission (2008a), S. 16.

<sup>486</sup> Ibid., S. 16.

<sup>487</sup> Europäische Kommission (2007a), S. 17.

<sup>488</sup> Europäische Kommission (2008a), S. 13.

<sup>489</sup> Ibid., S. 14.

<sup>490</sup> Ibid.

<sup>491</sup> Ibid., S. 12.

<sup>492</sup> European Commission (2003b): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. COM(2003) 104 vom 11.3.2003.

brachte die Kommission das Strategiepapier<sup>493</sup> zur – ab da so genannten – Europäischen Nachbarschaftspolitik „als Antwort auf diese neue Lage“<sup>494</sup> heraus. In diesem wurde das Konzept der verstärkten Annäherung zwischen der EU und ihren Nachbarn weiter ausgeführt:

„Die Vision der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist ein Ring aus Ländern, die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden, die über die Zusammenarbeit hinaus ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet.“<sup>495</sup>

Die geteilten Werte und Ziele, auf denen die neuen vertieften Beziehungen beruhen sollen, sind: „... verantwortungsvolle Staatsführung, Wohlstand, Stabilität und Sicherheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und nachhaltige Entwicklung ...“<sup>496</sup>

Die Bestimmung des Grades der Annäherung wird dabei bei den Partnerländern gesehen:

„Wie weit und wie schnell ein Partner in seinen Beziehungen zur EU vorankommt, hängt von seiner Fähigkeit und seinem politischen Willen ab, die vereinbarten Reformen umzusetzen. Fortschritte werden durch größere Anreize und Vorteile belohnt.“<sup>497</sup>

In ihrer Mitteilung *Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik* vom Dezember 2007 legt die Kommission dies so dar:

„Die ENP repräsentiert den Typus einer reformorientierten Partnerschaft, die der Maxime folgt „je mehr – desto besser“, d.h., je mehr der Partner auf die Union zugeht, desto besser fährt er mit dem, was die Europäische Union ihm politisch und wirtschaftlich sowie im Wege finanzieller und technischer Zusammenarbeit dafür bieten kann.“<sup>498</sup>

Wenn auch viele Instrumente der Erweiterungspolitik in abgewandelter Weise Eingang in die ENP gefunden haben (wie ich unten darstellen werde), gilt doch weiterhin:

„Die ENP verbleibt vom Erweiterungsprozess klar getrennt, präjudiziert jedoch gegenüber europäischen Nachbarn nicht, wie sich deren Beziehungen zur EU im Einklang mit Vertragsbestimmungen weiter gestalten könnten.“<sup>499</sup>

Die ENP umfasst sechs Länder im Osten - Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, die Ukraine und Weißrussland – sowie zehn Staaten im Süden: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, das besetzte palästinensische Gebiet, Syrien und Tunesien. Sie baut auf bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ebenso wie der Euro-Mediterranen Partnerschaft auf und sieht als Kernelement zur Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit die bilateralen ENP-Aktionspläne vor. Diese sind – ähnlich den Beitrittspartnerschaften – operationelle Instrumente, in denen gemeinsam mit den

---

<sup>493</sup> Europäische Kommission (2004a): *Mitteilung der Kommission - Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*. KOM(2004) 373 vom 12.5.2004.

<sup>494</sup> *Ibid.*, S. 2.

<sup>495</sup> *Ibid.*, S. 5.

<sup>496</sup> Europäische Kommission (2006a): *Gemeinsam gestalten - Die Europäische Nachbarschaftspolitik*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. S. 6.

<sup>497</sup> *Ibid.*, S. 7.

<sup>498</sup> Europäische Kommission (2007c), S. 2.

<sup>499</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm), zugegriffen am 25.09.2008.

Partnerländern die jeweilige Agenda der politischen und ökonomischen Reformen sowie die kurz- und mittelfristigen Prioritäten festgelegt werden, „deren Erfüllung sie näher an die Europäische Union heranrückt“.<sup>500</sup> Der Ausarbeitung eines Aktionsplans geht die Verfassung eines Länderberichts durch die Europäische Kommission voran, in dem diese die politische und wirtschaftliche Situation in dem betreffenden Land einschätzt. Auf Grundlage dieses Berichts beschließt der Rat, ob mit dem fraglichen Land eine Vertiefung der Beziehungen erfolgen und ein Aktionsplan vereinbart werden kann. Diesfalls bereitet die Kommission einen solchen Aktionsplan vor, der dann mit dem Nachbarland ausgehandelt wird, so dass sich darin sowohl die Interessen der EU als auch des Partnerlandes widerspiegeln. Die Pläne werden idR für fünf Jahre erstellt<sup>501</sup> und umfassen folgende Bereiche:

„... politischer Dialog und Reformen, wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit und Entwicklung, Handelsfragen, Marktreflexionen und ordnungspolitische Reformen, Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Verkehr, Energie, Informationsgesellschaft, Umwelt, Forschung und Entwicklung ... [sowie] die menschliche Dimension (zwischenmenschliche Kontakte, Zivilgesellschaft, Bildung, Gesundheitswesen usw.)“.<sup>502</sup>

Seit 2005 wurden schrittweise mit allen ENP-Staaten außer Algerien, Libyen, Syrien und Weißrussland<sup>503</sup> Aktionspläne vereinbart.<sup>504</sup> Die Umsetzung der darin verankerten beiderseitigen Ziele wird von gemeinsam besetzten Ausschüssen überwacht. Zu dem legt die Kommission seit 2006 – wie im Erweiterungsprozess – regelmäßig Fortschrittsberichte vor, zuletzt am 3. April 2008.<sup>505</sup>

Die finanzielle Unterstützung der Reformen in den Partnerstaaten wurde bis einschließlich 2006 über die geografischen Programme TACIS (für östliche Nachbarn) und MEDA (für die Nachbarstaaten im Mittelmeerraum) bewerkstelligt. Die Reform der EU Außenhilfsmittel 2007 beinhaltet auch die Ablöse der beiden Programme durch ein einheitliches ‚European Neighbourhood and Partnership Instrument‘ (ENPI).<sup>506</sup>

Durch ENPI sollen „Rechtsangleichung, Annäherung der Vorschriften und Institutionenaufbau“<sup>507</sup> und nachhaltige Entwicklung in den Nachbarstaaten unterstützt sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entlang der EU Außengrenze verbessert werden. Für die Haushaltsperiode 2007-2013 wurden die in die Nachbarschaftspolitik fließenden Mittel

<sup>500</sup> Europäische Kommission (2004a), S. 3.

<sup>501</sup> Die Aktionspläne mit Israel, Moldau und der Ukraine von 2005 sind nur auf drei Jahre ausgelegt, werden jedoch um ein weiteres Jahr fortgeschrieben. Vgl. Europäische Kommission (2007c), S. 13.

<sup>502</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm), zugegriffen am 25.09.2008.

<sup>503</sup> Für diese Staaten liegen auch noch keine Länderberichte der EK vor, wobei ein solcher für Algerien in Vorbereitung ist: [http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp\\_algeria\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_algeria_de.htm), zugegriffen am 25.09.2008.

<sup>504</sup> Die Aktionspläne ebenso wie weitere Referenzdokumente zur ENP sind zugänglich unter: [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm), zugegriffen am 25.09.2008.

<sup>505</sup> Mit den Fortschrittsberichten für jedes der Länder, für die ein Aktionsplan besteht, hat die Kommission auch eine allgemeine Beurteilung herausgegeben, die zusammenfassend Fortschritte in den Bereichen wirtschaftliche Integration, Mobilität, Justiz und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Energiebereich und Verkehrsverbindungen feststellte: Europäische Kommission (2008b): *Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat - Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007*. KOM(2008) 164 vom 3. April 2008. Alle Dokumente sind verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_de.htm#3](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm#3), zugegriffen am 25.09.2008.

<sup>506</sup> Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments; Amtsblatt der Europäischen Union, L 310/1 vom 9. November 2006.

<sup>507</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/funding\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/funding_de.htm), zugegriffen am 25.09.2008.

ca. um ein Drittel erhöht und werden sich auf ca. € 12 Mrd. belaufen.<sup>508</sup> Dabei geben – ähnlich der Konstruktion der Heranführungsstrategie unter IPA - die Aktionspläne, zusammen mit den Länderstrategiepapieren 2007-2013, wiederum den Rahmen für die Planung der relevanten Nationalen Indikativprogramme (für den Zeitraum 2007-2010) und die konkrete Programmierung von Maßnahmen und Projekten in den jährlichen Aktionsprogrammen für die einzelnen Staaten vor.<sup>509</sup>

Zusammen mit den ersten Fortschrittsberichten vom Dezember 2006 veröffentlichte die Kommission die *Mitteilung über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*.<sup>510</sup> In dieser wurden als Stärken der Politik allem voraus „Integration“ und „gemeinsame Verantwortung“ identifiziert und dazu jeweils ausführlich:

„Mit der ENP wurde ein einheitlicher, klarer Rahmen geschaffen, der für alle Nachbarländer der EU gilt und in dem alle Fragen der Beziehungen zwischen der EU und jedem einzelnen Partner erörtert und geklärt werden können.

...

Umsetzungsinstrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist der ENP-Aktionsplan, der in allen Aspekten auf politischer Ebene ausgehandelt und mit den Partnern gemeinsam festgelegt wird. Hierbei handelt es sich nicht um einseitig auferlegte Bedingungen, sondern um eine gemeinsam ausgehandelte Agenda für die gemeinsame Arbeit.“<sup>511</sup>

Möglichkeiten zur Stärkung der ENP wurden in diesem Dokument vor allem in den Bereichen Wirtschaft und Handel, Personenverkehr (Visumserleichterungen) und Migration sowie in den direkten Kontakten zwischen den BürgerInnen („people-to-people contacts“) gesehen. Im Zusammenhang mit der zuletzt genannten Komponente betonte die EK:

„Den Bürgerinnen und Bürger der EU und der Nachbarländer sollte häufiger die Gelegenheit zu direkten Begegnungen gegeben werden, um mehr über einander und die jeweiligen Kulturen zu erfahren und einander besser zu verstehen. ... Auf beiden Seiten der Grenzen sollten die Menschen direkt erleben können, was stärkere Verbindungen zwischen der Union und ihren Nachbarn konkret bedeuten.“<sup>512</sup>

Zu diesem Zweck wurde die Bedeutung von Austauschmaßnahmen jeglicher Art (von Jugendlichen, WissenschaftlerInnen, Teilen der Zivilgesellschaft etc.) hervorgehoben und auch auf interkulturellen Dialog Bezug genommen:

„Selbst wenn ein Großteil der Austauschmaßnahmen vorwiegend im wirtschaftlichen und sozialen Bereich angesiedelt sein wird, werden kulturelle Austauschmaßnahmen und der interkulturelle Dialog einen wichtigen Platz einnehmen.“<sup>513</sup>

---

<sup>508</sup> Ibid.

<sup>509</sup> Auch die verschiedenen Länderstrategiepapiere und Nationalen Indikativprogramme sind als Formen der Unterstützungsplanung der EU unter [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_de.htm#6](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm#6) (zugegriffen am 25.09.2008) verfügbar.

<sup>510</sup> Europäische Kommission (2006b): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*. KOM(2006)726 vom 4.12.2006.

<sup>511</sup> Ibid., S. 3.

<sup>512</sup> Ibid., S. 8.

<sup>513</sup> Ibid.

Das Verständnis von interkulturellem Dialog als ihm Kultursektor angesiedelt, das sich hier erkennen lässt, findet sich auch in weiteren Ausführungen der EK über die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Dimension der ENP in einem gleichlautenden informellen Arbeitspapier: „Dialogue between writers, thinkers, painters, artists as well as cultural organisations is an essential part of the ENP. So is the dialogue between civilisations and faiths.“<sup>514</sup> Dabei nennt die EK die Euro-Mediterrane Partnerschaft als „key forum for inter-cultural and inter-faith dialogue“,<sup>515</sup> verweist auch auf die Anna Lindh Foundation und betont: „ENP-wide ... action merits discussion“.<sup>516</sup> Es findet sich an dieser Stelle auch ein Bezug auf das Gemeinschaftsprogramm *Kultur (2007-2013)* mit der Möglichkeit zur Kooperation mit den ENP-Ländern sowie auf das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs: „In internal EU events, such as the 2008 European Year of Intercultural Dialogue, ENP aspects should be reflected, where appropriate.“<sup>517</sup>

Wie gezeigt, gibt es im Mittelmeerraum – vor allem durch das *Euro-Mediterranean year on dialogue between cultures* und die ALF – sehr wohl Anknüpfungspunkte, der Bereich der ENP Ost erfährt aber im EJID (bisher) kaum Beachtung.

Generell unterstreicht die Kommission in ihrem ‚Non-Paper‘ den hohen Stellenwert des Dialogs zwischen Zivilgesellschaft und Regierungen:

„The Commission and the Member States promote the role and independence of civil society through their regular policy dialogue with the partner government. Support to local civil society capacity for dialogue and cooperation with the partner state government, and in particular the role of the social partners, is also important. Increasing such support is a common thread in the recently adopted programming documents for the ENPI.“<sup>518</sup>

Die Kommission hebt die Rolle, die der Zivilgesellschaft bei der Erstellung der Aktionspläne sowie in der Beurteilung des Fortschritts der ENP zukommt, hervor und meint: „Regular stakeholder monitoring would be useful, e.g. through stakeholder implementation conferences.“<sup>519</sup> Dieser Aspekt wurde im Dezember 2007 in einer weiteren Mitteilung der Kommission mit dem Titel *Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik* aufgegriffen:

„Die Einrichtung einer Plattform, die der Bürgergesellschaft die Möglichkeit bietet, ihre Vorstellungen zu Themen der ENP zu artikulieren, wäre eine in diesem Zusammenhang zu begrüßende Initiative. Die Kommission wird sich bemühen, ein breites Spektrum von Beteiligten dafür zu gewinnen, die Umsetzung der ENP-Aktionspläne zu begleiten, den Dialog in den Partnerstaaten zwischen Regierung und lokalen bürgerschaftlichen Vereinigungen zu fördern und den Kreis derer zu erweitern, die sich in den Reformprozess einbringen.“<sup>520</sup>

---

<sup>514</sup> *Non-paper expanding on the proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on „Strengthening the ENP“ – com(2006)726final of 4 December 2006 – Strengthening the civil society dimension of the ENP.* S. 6. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper\\_civil-society-dimension\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_civil-society-dimension_en.pdf),  
zugegriffen am 26.09.2008.

<sup>515</sup> Ibid.

<sup>516</sup> Ibid.

<sup>517</sup> Ibid.

<sup>518</sup> Ibid., S. 2.

<sup>519</sup> Ibid.

<sup>520</sup> Europäische Kommission (2007c), S. 13f.

So waren zu der ENP-Konferenz „Working together - Strengthening the European Neighbourhood Policy“, die drei Monate zuvor am 3. September 2007 in Brüssel stattgefunden hatte und bei der erstmals MinisterInnen aus den ENP-Ländern und der EU zusammen kamen, auch VertreterInnen der Zivilgesellschaft eingeladen. Ziel der Tagung war es, so die EK als Organisatorin in ihrer Pressemitteilung, „to hear the views of stakeholders from neighbouring countries – governmental and non-governmental (business, civil society, media, academics/think-tanks)“.<sup>521</sup> Die Kommissarin für Außenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik Benita Ferrero-Waldner erklärte im Vorfeld:

„Es handelt sich um eine Partnerschaft unter Gleichen und es ist unerlässlich, dass wir genau auf die Wünsche und Anliegen unserer Nachbarn achten. Ich glaube, es ist an der Zeit, alle Partner zusammenzubringen, um Ideen über eine Stärkung dieser Politik auszutauschen. Wir möchten die Meinungen unserer Nachbarn hören: Wo sollte in unseren Beziehungen der Schwerpunkt liegen? Wo haben unsere Partner das Gefühl, dass ihre Interessen berücksichtigt werden, und wo sollten noch Lücken gefüllt werden?“<sup>522</sup>

Auch in ihrer Eröffnungsrede nahm sie Bezug auf gemeinsames Handeln unter Berücksichtigung der beiderseitigen Interessen und unter Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen: „... we want to *work together* to pursue our mutual interests, involving all levels of society in this process“.<sup>523</sup> Sowohl Ferrero-Waldner als auch Kommissionspräsident Barroso betonten das Prinzip der Differenzierung in der ENP. Barroso dazu in seinem Konferenzbeitrag: „The ENP is not, and never has been, a one-size-fits-all policy. There are as many variations of ENP as there are partners.“<sup>524</sup> Diese Differenzierung, so Barroso weiter, die sich aus der unterschiedlichen Annäherung in der Implementierung der „common values we share“<sup>525</sup> ergibt, vollzieht sich jedoch in einem gemeinsamen Rahmen. Dabei hob er hervor:

„Let me repeat: we stand firm on the principle that this is not about forcing any country in a particular direction. It is about responding to the decisions you make towards realising our common vision of a zone of stability and prosperity.“<sup>526</sup>

Die oben schon angesprochene Mitteilung der Kommission *Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik* vom Dezember 2007, die den Handlungsbedarf der Union für 2008 aufzeigte und primär Vorschläge hinsichtlich wirtschaftlicher Integration, Fragen der Mobilität und der Behandlung von regionalen Konflikten enthielt, wiederholte das klare Bekenntnis zur Differenzierung zwischen den Partnerländern als konzeptuellen Aspekt der ENP:

„... die ENP hält für einen jeden der Partner eine eigene Antwort bereit, und zwar je nach politischer Situation des Partnerlands, je nachdem wie ehrgeizig seine Pläne in Bezug auf die EU sind, welche Reformen geplant sind, was erreicht wurde und auf welcher Stufe der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung es sich befindet.“<sup>527</sup>

---

<sup>521</sup> Pressemitteilung MEMO/07/336 vom 30. August 2007. S. 2.

<sup>522</sup> Pressemitteilung IP/07/1263 vom 30. August 2007. S. 1.

<sup>523</sup> Ferrero-Waldner, Benita (2007): Opening Speech, European Neighbourhood Policy Conference, Brussels, 3 September 2007. SPEECH/07/500. S. 4.

<sup>524</sup> Barroso, José Manuel Durão (2007): “Shared challenges, shared futures: Taking the neighbourhood policy forward”, European Neighbourhood Policy Conference, Brussels, 3 September 2007. SPEECH/07/502. S. 3.

<sup>525</sup> Ibid.

<sup>526</sup> Ibid.

<sup>527</sup> Europäische Kommission (2007c), S. 3.

Bezugnehmend auf die sich abzeichnende Vertiefung der Beziehungen zur Ukraine, zu Marokko und zu Israel spricht die EK in ihrer Mitteilung von Vielfalt innerhalb der ENP und betont: „Je weiter die Entwicklung dieser Strategie voranschreitet, umso stärker wird sich diese Vielfalt artikulieren.“<sup>528</sup> Somit wird in diesem Kontext der Begriff der Vielfalt im Sinne von Diversität auf Ebene der – dh zwischen den - Staaten verwendet (siehe Kapitel 3.1).<sup>529</sup>

Interkultureller Dialog findet in dieser Mitteilung ebenfalls eine kurze Erwähnung, auch hier im Zusammenhang mit der Partnerschaft Europa-Mittelmeerraum. In Hinblick auf die Unterstützung der EK für „neue Initiativen zur Stärkung der Beziehungen zu den Staaten der Mittelmeerregion, sofern sie an bereits bestehende Prozesse anknüpfen“<sup>530</sup> werden auch Initiativen im Bereich interkultureller Dialog als Beispiel genannt.

Die “key principles of partnership and joint ownership, as well as differentiation and tailor-made assistance”<sup>531</sup> wurden vom Rat der AußenministerInnen im Februar diesen Jahres – wie zuvor schon im Juni 2007<sup>532</sup> – ebenso bestätigt wie die Bedeutung von direktem Kontakt zwischen Menschen und die Rolle der Zivilgesellschaft, „in particular in the fields of education, science, culture and business, for promoting shared principles, enhancing EU visibility in the ENP region and strengthening local civil societies.“<sup>533</sup> Allgemein hielt der Rat in seinen Schlussfolgerungen fest:

„The ENP has already proven to be an important tool for promoting reform in the ENP countries. The EU reiterates its willingness and determination to continue to assist its neighbours in sectoral reform and modernisation, in line with the ENP Action Plans, as an important step towards prosperity and stability in our neighbourhood, based on human rights, democracy and the rule of law.“<sup>534</sup>

Dazu begrüßt der Rat die Mitteilung der Kommission vom Dezember 2007 als „useful basis for further reflection by the Council on making the European Neighbourhood Policy (ENP) more effective and more attractive to our ENP partners“<sup>535</sup>. Auf Basis der Mitteilung *Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik*, der Schlussfolgerungen des Rats und der Fortschrittsberichte vom April 2008 wird – so die EK auf der Website zur ENP – „[a]n der Umsetzung dieser Ideen ... laufend gearbeitet“.<sup>536</sup>

---

<sup>528</sup> Ibid. Im April 2008 nennt die EK auch Moldau als Land, mit dem „sich die Zusammenarbeit ... so intensiviert hat, dass eine besondere Vertiefung der Beziehungen zur EU gerechtfertigt ist“. Europäische Kommission (2008b), S. 9.

<sup>529</sup> Interessanterweise verwendet der englische Text nicht den Terminus „diversity“, sondern „differentiation“.

<sup>530</sup> Europäische Kommission (2007c), S. 4.

<sup>531</sup> Council of the European Union (2008d): Council Conclusions on European Neighbourhood Policy -2851st External Relations Council meeting, Brussels, 18 February 2008. S. 1.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf), zugegriffen am 26.09.2008.

<sup>532</sup> Council of the European Union (2007c): Council Conclusions on Strengthening the European Neighbourhood Policy - General Affairs and External Relations Council (GAERC), 18/19 June 2007.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11016.en07.pdf>, zugegriffen am 26.09.2008.

<sup>533</sup> Council of the European Union (2007c), S. 2.

<sup>534</sup> Ibid.

<sup>535</sup> Ibid., S. 1.

<sup>536</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/strengthening\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/strengthening_de.htm), zugegriffen am 26.09.2008.

#### 4.1.3 Konditionalität in der EU Heranführungspolitik

Das Thema der Konditionalität in der EU Erweiterung wurde bereits vielfach politikwissenschaftlich beleuchtet. Im Kontext dieser Arbeit erscheint es mir deshalb von Relevanz, darauf und auf seine Übernahme in der ENP einzugehen, da es in *Twinning* als wichtigem Teil der jeweiligen policy ebenfalls zum Ausdruck kommt. Dabei stellen sich die Fragen, in welcher Form dies der Fall ist und inwiefern Konditionalität mit den Konzepten von Interkulturalität und Dialog iSd Ausführungen in Kapitel 2.1 vereinbar ist. Auf diese Fragen werde ich genauer in Kapitel 4.3 eingehen, ich dem ich *Twinning* unter dem Blickwinkel von Interkulturalität betrachten werde. An dieser Stelle will ich das Prinzip Konditionalität in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik allgemein behandeln.

Konditionalität lässt sich grundsätzlich als Strategie umschreiben, durch die internationale Organisationen Zusammenarbeit/Finanzhilfe von der Erreichung bestimmter Bedingungen abhängig machen und damit die Einhaltung der Konditionen fördern wollen.<sup>537</sup> Wie sich schon aus den beiden vorhergehenden Kapiteln erkennen lässt, erfolgt die Heranführung an die EU im Setting Erweiterung und im Setting Nachbarschaftspolitik unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Wenn auch, wie dargestellt, viele Instrumente der Erweiterungspolitik – wenn nicht 1:1 (wie zB *Twinning*), so zumindest in abgewandelter Form – Eingang in die ENP genommen haben, so sind doch die Umstände, unter denen sie zum Einsatz kommen, verschieden: im einen Fall ist das Ziel der EU Beitritt, im anderen der Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft und die damit verbundene Stärkung von Sicherheit und Stabilität. Folglich bildet sich auch das Prinzip der Konditionalität in unterschiedlicher Weise aus.

Im Kontext der EU Erweiterung gründet sich die Konditionalität auf die Beitrittskriterien von Kopenhagen (und Madrid). Die Erfüllung dieser Bedingungen als Voraussetzung für den EU Beitritt ermöglichte es der EU, die Übernahme ihrer Normen auch in Nicht-Mitgliedstaaten zu erreichen: "... the EU has become capable of expanding its governance – i.e. politics, policies and polity – beyond its boundaries ..., impacting thus on applicant countries ... even before they join in."<sup>538</sup> Blokker zitiert (nach Jacoby) hinsichtlich der sich ergebenden asymmetrischen Beziehung zwischen EU und Beitrittswerbern – und zur Unterstützung seiner Interpretation der Erweiterung als Assimilation - folgende Aussage von Seiten der Europäischen Kommission: „The CEE [Central and Eastern European] states are joining us; we are not joining them.“<sup>539</sup> Nach Königová, Tulmets und Tomalová ist allerdings das Ausmaß von Europäisierung und Konvergenz differenziert zu betrachten. Das Phänomen der Europäisierung bezog und bezieht sich primär auf die Umsetzung des *acquis communautaire* – von Tulmets als „most prominent part of conditionality“<sup>540</sup> bezeichnet - in die nationalen Rechtsordnungen der Kandidatenstaaten. Während diese Europäisierung auf der rechtlichen Ebene ja auch bestehende Mitgliedstaaten erfasst, bringt das Erfordernis der ausreichenden Verwaltungskapazitäten (wie mit dem zusätzlichen Kriterium vom Rat 1995 eingeführt) für die Beitrittswerber weiteren Anpassungsdruck. Da es aber kein europaweites Modell guter

<sup>537</sup> Vgl. Schimmelfennig; Sedelmeier (2004), S. 663 ff; Steixner (2007), S. 212; Königová (2003), S. 18.

<sup>538</sup> Königová (2003), S. 18.

<sup>539</sup> Jacoby, Wade (2002): "Talking the Talk and Walking the Walk: The Cultural and Institutional Effects of Western Models", in: Bönker, Frank; Müller, Klaus; Pickel; Andreas (eds.) (2002): *Postcommunist Transformation and the Social Sciences: Cross-Disciplinary Approaches*. Rowman & Littlefield: Boulder. S. 134. Zitiert nach Blokker, Paul (2006), S. 17.

<sup>540</sup> Tulmets (2005), S. 55.

Verwaltung und keinen diesbezüglichen *acquis* gibt, lässt sich argumentieren, dass die KS hinsichtlich Strukturen und Verfahren, die sie in Erfüllung des Kriteriums entwickeln, einen gewissen Spielraum haben und dort die Europäisierung – iSv Konvergenz der nationalstaatlichen institutionellen Lösungen – beschränkt ist.<sup>541</sup> Wie es Königová, Tulmets und Tomalová in ihrer Analyse von *Twinning* formulieren:

„There is no well-developed encompassing public administration within the EU, no “institutional blueprint” for domestic administrations to adapt to, no shared understanding(s) of a distinct “best practice” in terms of *structure and procedures* ...<sup>542</sup>

Königová bringt das Wesen der Konditionalität – das sie durch die veränderte Heranführungspolitik in Folge der Agenda 2000 für geklärt erachtet – und seine Auswirkungen andernorts folgendermaßen auf den Punkt:

“There is clear adaptational pressure for norm and, more generally, *acquis* adoption but no pressure for a specific procedural change. This leaves a leeway for national institution traditions and character to shape different and unique solutions to the same pressure, possibilities and challenges.”<sup>543</sup>

Auf die Rolle, die *Twinning* dabei spielt(e), werde ich in Kapitel 4.3 im Detail eingehen.

Hier gilt es noch einen Blick auf die Konditionalität in der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu werfen. Auch wenn die EU – angesichts des Fehlens der Beitrittsperspektive – gegenüber den ENP-Staaten über kein so starkes Druckmittel verfügt wie in der Erweiterungspolitik, so wurde dennoch das Prinzip der Konditionalität in einer ähnlichen Weise in die Nachbarschaftspolitik übernommen.<sup>544</sup> Die Kopenhagener Kriterien haben, auch wenn sie für die Kandidatenstaaten entwickelt wurden, die von der EK kommunizierte Konditionalität im ENP-Kontext beeinflusst. Diese wird an der Einhaltung der ‚shared values‘ Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, marktwirtschaftliche Prinzipien und nachhaltige Entwicklung festgemacht, wie in Kapitel 4.1.2 ausgeführt. Die ebenfalls dort zitierten Passagen aus Veröffentlichungen der EK belegen die „causal relationship between the progress of the partners in their reforms and the evolution of their relations with the EU“.<sup>545</sup> Ähnlich der Erweiterungspolitik, bevorzugt die EU dabei, wie von Tulmets festgehalten, positive Konditionalität gegenüber negativer Konditionalität.<sup>546</sup> Dies bedeutet, dass weniger über ein ‚Bestrafungssystem‘ für Nachlässigkeit hinsichtlich Reformen agiert wird, sondern vielmehr Anreize und Belohnungen eingesetzt werden: „... the more reforms are introduced along EU norms, the more assistance is allocated to the partner country.“<sup>547</sup> Diese Anreize sind nicht nur finanzielle Unterstützung über die verschiedenen Instrumente, sondern auch die Teilhabe an EU Programmen und Netzwerken sowie der Zugang zum europäischen Markt. Auch wenn die Asymmetrie zwischen EU und Partnerländern eine geringere ist als im Erweiterungsprozess, bleibt immer noch ein Element der Hierarchie vorhanden, indem eine Seite für bestimmte

---

<sup>541</sup> Vgl. Königová (2003), S. 19f.; Königová; Tulmets; Tomalová (2006), S. 10f; Tulmets (2005), S. 73f.

<sup>542</sup> Königová; Tulmets; Tomalová (2006), S. 10.

<sup>543</sup> Königová (2003), S. 21. Vgl. auch Grabbe (2001), S. 1024f.

<sup>544</sup> Vgl. Tulmets (2008), S. 122f.

<sup>545</sup> *Ibid.*, S. 123.

<sup>546</sup> *Ibid.*

<sup>547</sup> *Ibid.*

Leistungen – die zwar gemeinsam vereinbart wurden, aber doch auf Vorgaben der anderen Seite beruhen - belohnt wird. Dies wird dadurch verstärkt, dass die ENP zwar nicht auf Mitgliedschaft in der EU ausgerichtet ist, diese aber auch nicht explizit ausgeschlossen wird und zumindest für die Partnerstaaten im Osten somit als mögliche künftige Option (und damit letztendlicher Anreiz) bestehen bleibt. Nichtsdestotrotz hängt es letztlich vom Willen der politischen EntscheidungsträgerInnen im jeweiligen Partnerstaat ab, wie weit die Zusammenarbeit mit und Anpassung an die EU geht.<sup>548</sup> Wie oben dargelegt, ist aufgrund des Prinzips der Differenzierung Raum für Vielfalt geschaffen (der in Hinsicht auf die Normübernahme im Kontext der Erweiterung nicht besteht) und kommt dem Element des Aushandelns und Abstimmens ein um einiges stärkeres Gewicht zu als dies im Verhältnis zu Beitrittswerbenden der Fall ist.

## 4.2 Das Instrument *Twinning*

*“Twinning has become the cornerstone of the European Union’s assistance to Acceding, Candidate or Potential Candidate Countries. ... A Twinning project is conceived as a joint venture of a Member State and a Beneficiary Country, a two-way street with credible commitments and responsibilities taken on by both Twinning partners.”<sup>549</sup>*

Die Erweiterung der Europäischen Union in den Runden von 2004 und 2007 sowie die mögliche Aufnahme von weiteren Beitrittskandidaten in Zukunft stellen und stellen sowohl die Union als auch die Beitrittsländer vor bedeutende Aufgaben. Das zentrale Thema für die Beitrittsländer war/ist dabei die Umsetzung des *acquis communautaire*, des gemeinschaftlichen Besitzstandes, sowohl in ihrer Gesetzgebung als auch und vor allem in ihrer Rechtspraxis. Dies erfordert die Stärkung ihrer Institutionen und Verwaltungen durch die Entwicklung von Strukturen, Humanressourcen und effektiven Verwaltungsabläufen, so dass sie in der Lage sind, den *acquis* entsprechend EU Standards zu implementieren und somit die Verpflichtungen der Mitgliedschaft zu erfüllen.

Um die Beitrittsländer beim Ausbau ihrer Verwaltungskapazitäten zu unterstützen hat die Europäische Union 1998 im Rahmen des PHARE-Programms das Konzept *Twinning* ins Leben gerufen. In den zehn Jahren seines Bestehens hat sich *Twinning* zum zentralen Instrument der Heranführungspolitik im Bereich Institutionenaufbau und Umsetzung des *acquis communautaire* entwickelt.

Es ist Ziel dieses Kapitels, die Initiative *Twinning* allgemein vorzustellen und ihre Rolle im EU Erweiterungsprozess seit 1998 zu beleuchten. Dabei werde ich mich von folgende Fragen leiten lassen und versuchen, diese unter Behandlung unterschiedlicher Aspekte in den anschließenden Unterkapiteln zu beantworten:

- Was ist *Twinning*?

Hier werden neben den beteiligten Partnern und dem Finanzierungshintergrund die charakteristischen Merkmale der Initiative beschrieben.

---

<sup>548</sup> Vgl. *ibid.*, S. 122, S. 128.

<sup>549</sup> Königová; Tulmets; Tomalová (2006), S. 5.

- Wie funktioniert *Twinning*?  
Dieses Kapitel dient der Darstellung des Projektzyklus und der personellen Struktur der Projekte sowie der Beleuchtung der Rolle der Europäischen Kommission.
- Wie erfolgreich ist *Twinning*?  
Dieses evaluierende Kapitel gliedert sich in eine statistische Gesamtbeurteilung von *Twinning* als Instrument sowie eine Darstellung der wichtigsten Erfolgsfaktoren auf der Ebene des Einzelprojekts

#### 4.2.1 Was ist *Twinning*?

Grundsätzlich beschreibt *Twinning* von der Europäischen Kommission finanzierte, bilaterale Partnerschaftsprojekte zwischen Verwaltungseinrichtungen eines EU Mitgliedsstaates und eines Beitrittskandidatenlandes zu einem spezifischen Thema, in dem das Kandidatenland einen Fortschritt erzielen soll und möchte. Im Laufe der vergangenen Jahre wurde diese ursprüngliche Konzeption in zweierlei Hinsicht ausgedehnt:

Einerseits sind auf Seiten der Mitgliedstaaten (MS) als *Twinning*-Akteure neben die Verwaltungsinstitutionen so genannte ‚Mandated Bodies‘ getreten, d.h. Einrichtungen, die nicht zur öffentlichen Verwaltung gehören, aber aufgrund ihrer für *Twinning*-Projekte erforderlichen Expertise von der Europäischen Kommission (EK) ermächtigt werden, solche Projekte im Namen des jeweiligen Mitgliedsstaates umzusetzen. Hintergrund für diese Gleichstellung von bestimmten Nicht-Verwaltungsstellen mit Behörden ist primär, dass es durch Ausgliederungen aus dem öffentlichen in den privaten Sektor oft zu einer Verschiebung von Expertise kommt und für *Twinning* benötigtes Know-how forthin außerhalb der Verwaltung zu finden ist. Eine Mandatierung können aber auch Einrichtungen erhalten, die nicht durch die Privatisierung von einst staatlichen Aufgaben für *Twinning* relevant sind, sondern weil sie sonst über Fachwissen und Erfahrungen verfügen, die in einem oder mehreren *Twinning*-Projekten im Zusammenhang mit einem bestimmten Bereich des *acquis* benötigt werden. Je nach Umfang der Expertise und der möglichen Beteiligung an *Twinning*-Projekten wird von der EK eine Generalmandatierung oder bloß ein Ad-hoc-Mandat erteilt. Als Beispiele für österreichische ‚Mandated Bodies‘ seien die Agrarmarkt Austria, das Wirtschaftsförderungsinstitut der Bundeswirtschaftskammer oder das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte genannt.<sup>550</sup>

Hervorzuheben ist außerdem, dass auch die neuen Mitgliedstaaten (NMS) seit ihrem Beitritt 2004 bzw. 2007 ihre Expertise im Kontext von *Twinning* zur Verfügung stellen können. Dabei sind insbesondere ihre „Kenntnisse, die sie während ihrer eigenen erfolgreichen Übergangsphase der Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand (*Acquis*) auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene erworben haben und der von ihnen durchlaufene Lernprozess in Verbindung mit bewährten Praktiken“<sup>551</sup> von großem Stellenwert und Nutzen für andere begünstigte Staaten.

Andererseits ist der Kreis der Begünstigtenländer (BL) ein weiterer geworden, in dem *Twinning* nicht mehr nur mit Kandidatenländern durchgeführt wird, sondern sowohl in den neuen Mitgliedstaaten für eine Übergangsperiode weiter praktiziert wird als auch nunmehr in den EU

<sup>550</sup> Aus der Liste der mandatierten Stellen unter [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/institution\\_building/mandated\\_bodies\\_280708.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/mandated_bodies_280708.pdf), zugegriffen am 20.09.2008.

<sup>551</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Informationen und Beziehungen zu den Organen (2006): *Twinning – Europa gemeinsam aufbauen*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. S. 5.

Nachbarregionen verstärkt zur Anwendung kommt. Der geografische Geltungsbereich von *Twinning* wurde und wird sukzessive ausgedehnt und umfasst mittlerweile 35 (zumindest potentielle) Begünstigtenländer.

Die Finanzierungslandschaft, in die *Twinning* eingebettet war/ist, hat sich dabei aufgrund dieser Ausweitung einerseits und der Entwicklung von neuen Finanzierungsinstrumenten für die Haushaltsperiode 2007-2013 andererseits in folgender Weise verändert:

In den Anfangsjahren der Initiative war es primär das PHARE-Programm (siehe Kapitel 4.1.1), unter dessen Institutionenaufbau-Komponente *Twinning*-Projekte finanziert wurden. Alle NMS der 5. Erweiterungsrunde waren bis zu ihrem EU Beitritt Empfänger von PHARE-Mitteln, mit Ausnahme von Malta und Zypern, für die es bis 2004 separate Heranführungsinstrumente und -verfahren gab, die auch die Finanzierung von *Twinning*-Projekten beinhalteten.

In Folge insbesondere der Fortschrittsberichte 2003, in denen festgestellt wurde, dass für die am 1. Mai 2004 beitretenden Staaten auch in der Zeit danach noch Finanzhilfe zur Stärkung ihrer institutionellen Strukturen von Nöten sein werde, wurde die so genannte „Transition Facility“ (TF) ins Leben gerufen. Dieses in Artikel 34 der Beitrittsakte von 2003<sup>552</sup> vorgesehene Programm ermöglichte den NMS von 2004 auch in den Jahren 2004 – 2006 die Ausschreibung von weiteren gezielten Projekten. Da die Gelder aus den jährlichen ‚Töpfen‘ auch noch bis zu 2 Jahre nach ihrer Genehmigung für Projekte vergeben werden können, erfolgen auch 2008 noch TF-Ausschreibungen in diesen Mitgliedstaaten und werden *Twinning*-Projekte bis 2009 in Umsetzung sein.

Für Rumänien und Bulgarien wurde eine solche Übergangsfazilität ebenfalls für einen dreijährigen Zeitraum im Beitrittsvertrag von 2005<sup>553</sup> verankert. Von 2007-2009 erhalten sie daher zur Festigung ihrer institutionellen Strukturen und Kapazitäten weiterhin finanzielle Unterstützung. In diesen beiden NMS wird *Twinning* folglich noch länger (voraussichtlich bis 2012) einen hohen Stellenwert behalten.

Im Hinblick auf *Twinning* in den gegenwärtigen Kandidatenstaaten (Türkei, Kroatien, Mazedonien) und potentiellen Kandidatenstaaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo) ist seit 2007 das neue „Instrument for Pre-Accession Assistance“ (IPA) das relevante Finanzinstrument der Heranführungspolitik. Wie in Kapitel 4.1.1 ausgeführt, löste IPA PHARE, das spezifische Heranführungsinstrument für die Türkei und CARDS sowie die Programme ISPA und SAPARD ab.

Bereits vor IPA wurde *Twinning* allerdings sowohl am Westbalkan als auch in der Türkei als Heranführungsinstrument eingesetzt. Unter dem CARDS-Programm wurde es bereits 2002 für die Westbalkanstaaten eingeführt und seit demselben Jahr erhielt auch die Türkei über ein spezifisches Finanzierungsinstrument Beitrittshilfe, die *Twinning* inkludierte. Kroatien, dem vom Europäischen Rat am 18. Juni 2004 Kandidatenstatus verliehen wurde, kam ab 2005 auch in den Genuss von PHARE-Fördermitteln, woraus ebenfalls – wie in den NMS - *Twinning*-Projekte finanziert wurden. Die Unterstützung für Mazedonien, das seit 17. Dezember 2005 als Beitrittskandidat anerkannt ist, erfolgte vor IPA rein aus CARDS-Mitteln. Projekte, deren

---

<sup>552</sup> Artikel 34 der Akte betreffend den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union; Amtsblatt der Europäischen Union, L 236 vom 23. September 2003.

<sup>553</sup> Artikel 31 des Vertrags über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union; Amtsblatt Nr. L 157 vom 21. Juni 2005.

Finanzierung noch auf den früheren Instrumenten basiert, werden in den nächsten Jahren (bis 2010) auslaufen.

Die angesprochene Ausdehnung des Instruments *Twinning* – von der EK als „central in applying the EU's transformative power“<sup>554</sup> bezeichnet - auf weitere EU Nachbarregionen erfolgte schrittweise, und zwar 2004 im Kontext der Europäischen Nachbarschaftspolitik unter dem MEDA-Programm auf einzelne Staaten des Mittelmeerraums und im Rahmen des TACIS-Programms 2005 auf einige osteuropäische und kaukasische Länder.<sup>555</sup> In Folge der Reform der EU Außenhilfeeinstrumente (siehe Kapitel 4.1.2) wird *Twinning* in den ENP-Staaten seit 2007 unter dem neuen ‚European Neighbourhood and Partnership Instrument‘ (ENPI) eingesetzt. Auch hier gilt, dass die Ausschreibung/Implementierung von auf den Vorgängerprogrammen basierenden Projekten noch im Gange ist und noch einige Zeit andauern wird.

Einen systematisierten Überblick über die geltenden und für *Twinning* relevanten Finanzierungsprogramme, die jeweils begünstigten Länder sowie die Rechtsgrundlagen und Hauptzielsetzungen gibt die nachfolgende Tabelle.

---

<sup>554</sup> European Commission, EuropeAid (2007): *Activity Report Twinning and TAIEX within the ENPI*. S. 1.

<sup>555</sup> Im Rahmen von TACIS hatte zuvor das Institution Building Partnership Programme von 2001-2003 bereits ähnliche Partnerschaftsprojekte ermöglicht. Diese waren nicht formell *Twinning*-Projekte, funktionierten aber nach der gleichen Logik und standen allen TACIS Partnerländern offen (neben den nunmehrigen ENP-Ost-Staaten auch Kasachstan, Kirgistan, der Mongolei, der Russischen Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan). Vgl. European Commission (2003a): *A Reference Manual on Partnership Projects – Valid for the Second Call for Proposals of the Key Institutions Programme*. Dort explizit: „The Programme is based on the experience on Phare Twinning ...“ (S. 8).

Tabelle 1: Übersicht über die EU Finanzierung von *Twinning*-Projekten<sup>556</sup>

PROGRAMME	BENEFICIARY COUNTRIES	REGULATION	AIM
<b>IPA</b> [replacing PHARE, CARDS, pre-accession instrument for Turkey)	<b><u>CANDIDATE COUNTRIES</u></b> CROATIA, FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA, TURKEY	<b>Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006</b>	Institution Building assistance to countries which strive to become MS of the European Union <b>in enforcing the EU acquis.</b>  Main instrument to <b>support the Stabilisation and Association Process for Potential candidate countries.</b>
	<b><u>WESTERN BALKANS</u></b> ALBANIA, BOSNIA AND HERZEGOVINA, REPUBLIC OF SERBIA, KOSOVO (1), REPUBLIC OF MONTENEGRO		
<b>TRANSITION FACILITY</b>	BULGARIA, ROMANIA  (CYPRUS, MALTA, CZECH REPUBLIC, ESTONIA, HUNGARY, LATVIA, LITHUANIA, POLAND, SLOVENIA, SLOVAKIA ) <sup>557</sup>	<b>Transition Facility – Article 31 of the Act of Accession 2005</b>  <b>(Transition Facility – Article 34 of the Act of Accession 2003)</b>	Continued support for the reinforcement of administrative and judicial capacity in the new MS.
<b>ENPI</b> [replacing TACIS, MEDA]	Newly Independent States: ARMENIA, AZERBAIJAN, GEORGIA, MOLDOVA, UKRAINE  Other Newly Independent States having signed Partnership and Cooperation Agreements are possibly eligible for future Twinning projects: RUSSIAN FEDERATION, BELARUS  South Mediterranean: TUNISIA, JORDAN, LEBANON, MOROCCO, EGYPT (Countries having signed a Support programme for the implementation of the Association Agreements)  Other Southern Mediterranean countries having signed Association Agreements are possibly eligible for a future Support programme for implementation: ALGERIA, ISRAEL, THE PALESTINIAN AUTHORITY. SYRIA : The Association Agreement is not ratified	<b>ENPI: Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006</b>	For the period 2007-2013, Community assistance under the Neighbourhood and Partnership Instrument shall promote enhanced cooperation and progressive economic integration between the European Union and the partner countries and, in particular, the implementation of partnership and cooperation agreements, association agreements or other existing and future agreements. It shall also encourage partner countries' efforts aimed at promoting good governance and equitable social and economic development.

1) Under international administration in line with UNSCR 1244 of 10 June 1999

<sup>556</sup> Basierend auf: European Commission (2007c): *Institution building in the framework of European Union policies – Common Twinning Manual*. Revision 2007. S. 13.

<sup>557</sup> Nur mehr auslaufend nach dem letzten Programmjahr 2006.

Bereits 2005 hatte die Europäische Kommission angesichts der geografischen Ausweitung, um die Komplexität zu mindern und die Kohärenz zu fördern, einen gemeinsamen *Twinning*-Leitfaden veröffentlicht, der für alle erwähnten Programmschienen galt.<sup>558</sup> Dieser wurde 2007, vor allem aufgrund der notwendigen Anpassungen an die neuen Außenhilfelinstrumente, überarbeitet und steht nun als *Common Twinning Manual (CTM)*<sup>559</sup> zur Verfügung. In Hinblick auf die weite geografische Anwendbarkeit der Initiative besagt dieses:

“Notwithstanding the need for adjustment to the specific situation and procedures designed for each geographical area, Twinning as an Institution Building instrument rests upon certain common features.”<sup>560</sup>

Hinter allen *Twinning*-Projekten liegen gemeinsam definierte politische Ziele, sei es die Vorbereitung der EU Erweiterung, wie es unter IPA hinsichtlich der Kandidatenstaaten der Fall ist, sei es die weitere Stärkung der Verwaltungen der NMS (so durch TF) oder die Förderung der Kooperation im Sinne der Vorgaben von IPA (in Bezug auf die potentiellen Kandidatenstaaten) und ENPI.

Im Detail basieren alle *Twinning*-Projekte auf einigen Grundprinzipien, deren wichtigste die folgenden sind:

- Die Projekte haben nicht bloße generelle Kooperation zum Inhalt, sondern sehen konkrete Resultate vor, die von den Projektpartnern umgesetzt werden sollen.
- Die Projektpartner - die ‚Twins‘ - verpflichten sich vertraglich zur Erfüllung dieser klar umschriebenen Ziele.
- *Twinning* bedeutet Partnerschaft: es geht nicht um einseitige technische Hilfe, die der MS dem BL gewährt, sondern um gemeinsam konzipierte und durchgeführte Projekte, in denen jede Seite Aufgaben und Verantwortung übernimmt.
- Durch die Projekte soll nicht das Verwaltungsmodell eines bestimmten MS im BL reproduziert werden, sondern vielmehr eine auf der EU weiten ‚best practice‘ basierende Lösung für das betreffende Land gefunden und implementiert werden.
- Am Ende eines Projekts soll das BL über ein neues oder adaptiertes System verfügen, das ihm die selbstverantwortliche Umsetzung der EU Vorgaben ermöglicht.

So konkret und spezifisch die Ergebnisse, zu deren Erreichung sich die beiden Projektpartner verpflichten, sind, so breit ist das von *Twinning* in seiner Gesamtheit umfasste inhaltliche Spektrum. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass das Instrument in einer Vielzahl von Sektoren zur Anwendung kommt: Justiz und Inneres; öffentliche Finanzen und Binnenmarkt; Landwirtschaft und Fischerei; Umwelt; Konsens- und Sozialpolitik; Strukturfonds; Verkehr, Energie und Telekommunikation; Normung sowie weitere Bereiche (Nennung nach Häufigkeit).<sup>561</sup>

Folglich spannen sich die Themen und Inhalte der einzelnen Projekte etwa von der Umsetzung von ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen und der Bekämpfung von Geldwäsche über

---

<sup>558</sup> Die Vorgängerversionen des *Twinning*-Leitfadens waren nur auf PHARE (und TF ab 2004) ausgerichtet gewesen bzw. hatte es ein separates Handbuch für Partnerschaften unter CARDS gegeben: European Commission (2002b): *Supporting the Stabilisation and Association Process under the CARDS Programme – Institution Building – A Reference Manual on „Twinning“ Projects*.

<sup>559</sup> European Commission (2007c): *Institution building in the framework of European Union policies – Common Twinning Manual*. Revision 2007.

<sup>560</sup> *Ibid.*, S. 10.

<sup>561</sup> European Commission, DG Enlargement, Twinning and SIGMA Co-ordination Team (2008): *EU TWINNING in the Enlargement Context – Facts, Figures and Perspectives*. 22 May 2008. unveröffentlicht. S.11f.

Strafvollzugsreformen oder Wettbewerbs- und KonsumentInnenenschutz bis zu Antidiskriminierung sowie Datenschutz, um exemplarisch nur einige Gebiete zu nennen, in denen österreichische Institutionen in den vergangenen Jahren aktiv waren.<sup>562</sup>

#### 4.2.2 Wie funktioniert *Twinning*?

Wie bereits dargelegt, ist ein wesentliches Merkmal in der Funktionsweise von *Twinning*-Projekten die Formulierung eines konkreten, garantierten, verbindlichen Ergebnisses. Dieses ist bereits in der Projektausschreibung, die vom BL mit Unterstützung der Europäischen Kommission (idR der EK Delegationen oder Vertretungen vor Ort) verfasst wird<sup>563</sup>, enthalten und Vorgabe für die Projektbewerbungen, die von MS-Institutionen eingebracht werden können, wobei für eine Ausschreibung pro MS nur eine Bewerbung abgegeben werden darf. Die Ausschreibungen („project fiches“) werden über ein Netzwerk von Nationalen Kontaktstellen („National Contact Points“, NCPs) für *Twinning* in den MS ausgesandt, die dann auch für die Sondierung und formale Einreichung der Projektvorschläge der Ministerien oder „Mandated Bodies“ ihrer Länder verantwortlich sind.

Nicht nur für das Bewerbungsverfahren spielen die NCPs – auch in jedem BL gibt es eine/n solche/n – eine Rolle, sie fungieren generell als Ansprechpersonen für die EK und die nationalen Einrichtungen sowie als Informationsdrehscheibe für *Twinning*. Das NCP-Netzwerk, dessen Mitglieder in regelmäßigen Abständen in Brüssel mit einander und EK-VertreterInnen zusammentreffen, hat folglich eine große Bedeutung für die Förderung, Entwicklung und Koordinierung von *Twinning*-Aktivitäten erlangt.<sup>564</sup>

Bereits bei der Einreichung von Projektvorschlägen ist es möglich MS-Konsortien zu bilden, dh dass Einrichtungen aus zwei oder ausnahmsweise auch drei MS eine gemeinsame Bewerbung einbringen. Ein solches Konsortium kann aber auch von Seiten des BL, das die Entscheidung über den Projektzuschlag trifft, gewünscht werden. Sofern die betreffenden Stellen zur Zusammenarbeit gewillt sind, bietet ein solches Zusammengehen mehrerer Bewerber gewisse Vorteile und wird von der EK gerne gesehen:

„The Commission is positively disposed to more than one MS being involved in any *Twinning* project, with a view to forestalling the temptation of simply copying a MS system and providing opportunities for MS with less experience of administrative co-operation to participate in *Twinning*.“<sup>565</sup>

Ist die Auswahl des oder der Projektpartner vom BL vorgenommen worden, wird gemeinsam ein detaillierter Arbeitsplan mit Meilensteinen, Zeitangaben und genauer Zuteilung der

---

<sup>562</sup> Siehe <http://www.aei.at/english/eromania2.htm>, <http://www.aei.at/deutsch/dkroatien.htm>, [http://www.clc.or.at/pdf/cms/808\\_Twinning\\_Polen.pdf](http://www.clc.or.at/pdf/cms/808_Twinning_Polen.pdf), [http://www.clc.or.at/pdf/35\\_KT\\_878.pdf](http://www.clc.or.at/pdf/35_KT_878.pdf), <http://www.univie.ac.at/bim/php/bim/?level=1&id=46>, alle zugegriffen am 20.09.2008.

<sup>563</sup> Unter Umständen kann das BL bei der Erarbeitung der Projektausschreibung Unterstützung in Form von Technical Assistance, die wiederum von der EK vergeben und finanziert wird, erhalten. Jedenfalls muss die Ausschreibung letztlich von der EK Delegation genehmigt werden, bevor sie an die jeweils zuständige Generaldirektion (Erweiterung oder EuropeAid) geschickt wird, die die Zirkulierung an die Nationalen Kontaktstellen der MS veranlasst.

<sup>564</sup> Der österreichische NCP ist im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Abteilung III.4 (EU-Erweiterung), angesiedelt.

<sup>565</sup> European Commission (2007c), S. 36.

Aufgaben erstellt. Dieser Arbeitsplan wird als Teil des Projektvertrages für beide Seiten verbindlich. Er kann im Laufe der Projektimplementierung durch Vertragsänderungen adaptiert werden, jedoch muss es stets weiterhin möglich sein, anhand der vereinbarten Meilensteine den Fortschritt des Projekts in Richtung des Endergebnisses zu verfolgen.

In personeller Hinsicht wird auf MS-Seite für jedes Projekt neben einem/r ProjektleiterIn ein/e so genannte/r ‚Resident Twinning Adviser‘ (RTA) bestellt, der/die das Projekt für die Zeit seiner Dauer (normalerweise zwischen einem und zwei Jahren) vor Ort betreut und dabei seine/ihre fachlichen Kompetenzen einbringt. Diese/r ständige *Twinning*-BeraterIn bildet das „Rückgrat“ eines jeden Projekts, da es zu seinen/ihren Aufgaben zählt, sämtliche MS-Projektaktivitäten im BL zu koordinieren, Kontakt zu allen AkteurInnen im BL und MS zu halten sowie vor allem ein gutes und konstruktives Arbeitsklima mit der BL-Partnerbehörde herzustellen. Für diese Funktion sind auch Expertise und eine bestimmte Berufserfahrung im vom Projekt umfassten Fachbereich gefordert. Auf die Bedeutung der Qualifikation des/der RTA werde ich in Kapitel 4.3 noch mal eingehen.

Die zahlreichen Projektaktivitäten (Analysen des Status quo, Vergleiche über europäische ‚good practice‘-Modelle, Ausarbeitung von Standards, Gesetzesvorschlägen und Empfehlungen, gemeinsame Workshops mit ExpertInnen des betreffenden Staates, Beratungsgespräche, Schulungen und Trainings, Evaluierungen, Öffentlichkeitskampagnen usw.) werden von einem Pool an ExpertInnen während ihrer Einsätze von kurzer oder mittlerer Dauer abgewickelt. Diese ExpertInnen verfügen in der Regel über ein spezielleres Fachwissen im relevanten *acquis*-Bereich als der/die RTA und bringen dieses dementsprechend spezifisch in bestimmte Komponenten des Projekts ein. Das Logistik- und Finanzmanagement der Projekte obliegt zum Großteil der MS-Institution.

Der partnerschaftliche Charakter von *Twinning* zeigt sich auch darin, dass diese personelle Struktur auf Seite des BL eine spiegelbildliche Entsprechung findet und somit alle Beteiligten in der Regel ein Gegenüber als Ansprechperson haben. Insbesondere die Auswahl des/der BL-Projektleiters/in spielt für den Erfolg des Projekts eine große Rolle, da er/sie in der Lage sein sollte, die Umsetzung der Projektinhalte – auch langfristig - sicher zu stellen, und daher über die nötige Kompetenz und Bereitschaft verfügen sollte. In den Worten des CTM: „S/he is likewise expected to be a high ranking official in the BC administration, who is in a position to operate at the appropriate political level.“<sup>566</sup>

In der konkreten, täglichen Projektarbeit sind es sowohl der/die „RTA counterpart“ als auch das in den einzelnen Projektaktivitäten mit den MS-ExpertInnen zusammen arbeitende BL-Fachpersonal, die den Fortgang des Projekts wesentlich mittragen. Neben diesen Humanressourcen hat das BL auch die erforderliche Infrastruktur für die Arbeit von RTA und MS-ExpertInnen sowie für die Durchführung von Seminaren, Schulungen etc. zur Verfügung zu stellen.

Einen wichtigen Bestandteil der Projektaktivitäten bilden oft auch Studienaufenthalte oder Praktika der BL-Verwaltungsbediensteten in den Partnerländern, im Rahmen derer ihnen die Einrichtungen und Verwaltungssysteme eines oder mehrerer MS näher gebracht werden

---

<sup>566</sup> Ibid., S. 15.

sollen, aber auch für beide Seiten wichtige Kontakte geknüpft und Erfahrungen ausgetauscht werden können.

Um die generelle Lenkung und Koordinierung des Projekts zu optimieren, wird für gewöhnlich die Einrichtung eines ‚Project Steering Committee‘ (PSC) vorgesehen, das regelmäßig zusammen tritt und durch die Einbindung der ProjektleiterInnen, von VertreterInnen anderer involvierter BL-Behörden sowie RepräsentantInnen der jeweiligen EK Delegation die erforderliche institutionelle Rückkoppelung und Verankerung der Projektarbeit gewährleisten soll.

Im Zusammenhang mit dem PSC ist auf ein weiteres Merkmal, durch das sich die Funktionsweise von *Twinning*-Projekten auszeichnet, einzugehen, nämlich die detaillierten Berichtserfordernisse. Diese sehen vierteljährliche Projekt- und Finanzberichte sowie einen ausführlichen Gesamtbericht nach Projektabschluss vor und knüpfen an die Nichteinhaltung der Vorgaben im schlimmsten Fall die Aussetzung der Finanzierung des Projekts. Die Berichte werden dem PSC in den quartalsweise stattfindenden Sitzungen vorgelegt und dort diskutiert; die von den ProjektleiterInnen akkordierten und unterzeichneten Berichte werden sodann bei der EK Delegation und/oder bei der für die finanzielle und administrative Abwicklung zuständigen BL-Verwaltungsbehörde eingereicht (je nach Finanzierungsinstrument und Dezentralisierungsstatus – siehe dazu gleich unten).

Durch ein solch detailliertes Berichtswesen soll einerseits die Erreichung der festgelegten Meilensteine und letztlich des angestrebten Projektergebnisses sichergestellt, andererseits die für die Verfassung der Fortschrittsberichte durch die Europäische Kommission erforderliche Evaluierung der Veränderungen im jeweiligen Staat ermöglicht werden.

Somit stellt sich letztlich die Frage nach der Rolle der EK in der Implementierung von *Twinning*-Projekten. Hier ist zu unterscheiden zwischen ihrer allgemeinen Funktion als „facilitator and guardian of fair, transparent and consistent application of the Twinning rules“<sup>567</sup> und ihrer konkreten Einbindung in die Durchführung von einzelnen Projekten.

In den ersten Bereich fällt zunächst die Gesamtkoordination des Instruments im Sinne der Schaffung des rechtlichen, finanziellen und prozeduralen Rahmens, wie es insbesondere durch die Verfassung des *Twinning*-Leitfadens sowie seiner mehrfachen Überarbeitung und seiner Anpassung an den ausgedehnten Geltungsbereich erfolgt ist. Diese Leistung wird vom bereits 1998 in der General Direktion Erweiterung als Abteilung der *Institution Building Unit* ins Leben gerufenen *Twinning Co-ordination Team* (mittlerweile *Twinning and SIGMA Co-ordination Team*<sup>568</sup>) erbracht. Auch der Kontakt zum und Austausch mit dem bereits erwähnten NCP-Netzwerk gehört zum Verantwortungsbereich dieses Teams. Generell hat diese Stelle die Aufgabe:

“ ... to promote the instrument ... to maintain its uniform implementation through the common *Twinning* manual, to ensure its European visibility and to function as a central help-desk.”<sup>569</sup>

---

<sup>567</sup> Ibid., S. 20.

<sup>568</sup> SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) ist eine gemeinsame Initiative von OECD und Europäischer Union, mit hauptsächlichlicher Finanzierung durch die EU, siehe <http://www.sigmaweb.org/>.

<sup>569</sup> European Commission, Directorate General Enlargement, Institution Building Unit (2005): *Twinning: A Tested Experience in a Broader European Context*. S. 6.

Die Funktion der EK als Wegbereiterin von *Twinning* umfasst außerdem - im Zusammenwirken mit dem jeweiligen BL - die Festlegung von Prioritäten, die entsprechende Programmierung (inkludiert die Zustimmung zu den jährlichen Arbeitsplänen unter ENPI) und Zuweisung von Finanzmitteln für *Twinning*-Projekte unter dem jeweils gültigen Finanzierungsinstrument sowie die bereits dargelegte Unterstützung des BL bei der Vorbereitung der ‚project fiches‘.

Die Rolle der EK in der Implementierung von konkreten *Twinning*-Projekten hängt vom jeweils anwendbaren Managementsystem ab und stellt sich nach den geografischen Regionen und den Programmlinien differenziert dar:

Unter IPA/TF ist ausschlaggebend, ob das sog. ‚Extendend Decentralised Implementation System‘ (EDIS) anwendbar ist, das die Übernahme der Zuständigkeit für Vertragsangelegenheiten, Implementierung und Zahlungen durch BL-Verwaltungsstellen (‚Administrative Office‘ AO) vorsieht. Mit dem Übergang zu EDIS ist die EK daher nicht mehr direkt in die Implementierung der Projekte involviert, sondern hat stattdessen eine Stellungnahme zur Relevanz des Projektarbeitsplans in Bezug auf den EU *acquis* abzugeben sowie Aufgaben im Bereich generelles Monitoring und Evaluierung wahrzunehmen. In den Westbalkan-Staaten ist die Umsetzung von EDIS unterschiedlich weit gediehen, so dass dort drei Arten von Management anzutreffen sind: Die Zuständigkeit für die Vorbereitung sowie die finanzielle und administrative Abwicklung der Projekte kann zur Gänze bei der EK, dh grundsätzlich der Delegation vor Ort, liegen (zentralisiertes System), sie kann unter EDIS der nationalen Verwaltungsbehörde zufallen (dezentralisiertes System) oder aber zum Aufgabenbereich der European Agency for Reconstruction (EAR) gehören (indirektes Management). Diese Agentur wurde im Jahr 2000 ursprünglich für den Wiederaufbau im Kosovo gegründet und ist für die Verwaltung der wichtigsten EU Unterstützungsprogramme in Serbien, Kosovo, Montenegro und Mazedonien verantwortlich. Das Mandat der EAR läuft jedoch Ende 2008 aus, so dass die Übergabe ihrer Agenden an andere Einrichtungen im Moment im Gange ist, beginnend im Kosovo, wo das EC Liaison Office (ECLLO) seit Juli 2008 formell für Projekte unter CARDS und IPA zuständig ist.<sup>570</sup>

*Twinning* unter ENPI erfolgt in den östlichen Nachbarländern im Rahmen eines zentralisierten Managementsystems, dh Auftraggeber/Vertragspartner mit umfassenden Zuständigkeiten ist die jeweilige EK Delegation. Im Mittelmeerraum hingegen, wo *Twinning* mit dezentralisiertem Management abgewickelt wird, hat diese Funktion das jeweils für das Programm zuständige übergeordnete BL-Ministerium übernommen. Die Rolle der EK während der Laufzeit eines Projekts beschränkt sich auch hier im Wesentlichen auf Monitoring, Beratung, Stellungnahme, ‚backstopping‘ und Evaluierung.

Die Evaluierung der einzelnen Projekte durch die EK erfolgt einerseits, wie beschrieben, über die Projektberichte, andererseits durch gezielte Evaluierungsstudien, die von der EK regelmäßig themen- oder länderspezifisch bei unabhängigen Einrichtungen in Auftrag gegeben werden. Auf eine Reihe dieser Analysen werde ich im folgenden Kapitel, nach einem kurzen statistischen Abriss, eingehen.

---

<sup>570</sup> <http://www.ear.europa.eu/home/default.htm>, zugegriffen am 21.09.2008.

#### 4.2.3 Wie erfolgreich ist *Twinning*?

##### a) Statistische Gesamtbeurteilung

Seit dem Jahr 1998 wurden europaweit insgesamt über 1.300 Projekte durchgeführt und über 1,2 Milliarde Euro an Finanzmittel von der Europäischen Kommission aufgewendet.<sup>571</sup> Jene Länder, in denen es im Zeitraum 1998-2008 die meisten *Twinning*-Projekte gegeben hat, sind in absteigender Reihenfolge Rumänien, Polen, Bulgarien.<sup>572</sup>

Inhaltlich lag der Fokus in den Ländern der fünften Erweiterungsrunde 1998-2007 in Summe auf den Bereichen Justiz und Inneres (rund ein Viertel aller Projekte), Öffentliche Finanzen und Binnenmarkt sowie Landwirtschaft und Fischerei (in absteigender Reihenfolge), wobei die Prävalenz in den einzelnen Empfängerstaaten unterschiedlich ausgestaltet ist. Während Rumänien als *Twinning*-Spitzenreiter mit 242 Projekten diesem Verteilungsmuster folgt, zeigt sich in Polen sehr klar ein stärkeres Gewicht auf dem Sektor Landwirtschaft und Fischerei und eine geringere Anzahl von Projekten im Bereich Öffentliche Finanzen und Binnenmarkt sowie Justiz und Inneres. Im Falle von Bulgarien stimmen die ersten beiden Plätze mit dem Gesamtbild überein, doch auf dem dritten Rang folgt noch vor Landwirtschaft und Fischerei der Umweltsektor (der im Übrigen auch in der Slowakei und Ungarn stark vertreten war/ist).<sup>573</sup>

Für Rumänien und Bulgarien stimmen diese Schwerpunktsetzungen mit den für sie ausgelegten ‚road maps‘ von 2002 (und den danach geschlossenen AP) überein, wo festgehalten wurde:

„Was Bulgarien und Rumänien betrifft, stellte der Europäische Rat in Göteborg im Jahr 2001 fest, dass die Bewerberländer kontinuierliche Fortschritte bei der Umsetzung, der Anwendung und der Durchsetzung des Besitzstands erzielen müssen. Ein besonderes Augenmerk sei auf die Schaffung angemessener Verwaltungsstrukturen, die Reform des Rechtssystems und des öffentlichen Dienstes zu richten. ... Zur Verstärkung der diesbezüglichen Unterstützung wird die Kommission bei der Programmierung der künftigen PHARE-Finanzhilfe diesen Bereichen besondere Aufmerksamkeit widmen.“<sup>574</sup>

Auch in Bezug auf Polen findet die Häufigkeit von Projekten in den genannten Sektoren eine Entsprechung in der (revidierten) Beitrittspartnerschaft von 2002, in der „besonders dringender Handlungsbedarf“ vor allem in folgenden Bereichen konstatiert wurde: Freier Kapitalverkehr; Gesellschaftsrecht; Wettbewerbspolitik; Landwirtschaft; Steuern; Zollunion; Finanzkontrolle.<sup>575</sup>

Eine gleich gelagerte inhaltliche Schwerpunktsetzung zeigt sich auch bei den aktuellen und potentiellen Kandidatenstaaten. In diesen gab es bisher in Summe 196 Projekte, mit einer relativ noch höheren Repräsentanz der Sektors Justiz und Inneres (etwas mehr als ein Drittel aller Projekte) vor den Bereichen Öffentliche Finanzen und Binnenmarkt sowie Landwirtschaft und Fischerei. An der Spitze liegt hier die Türkei mit 79 Projekten, gefolgt von Kroatien mit 58

<sup>571</sup> European Commission, DG Enlargement, Twinning and SIGMA Co-ordination Team (2008), S. 8.

<sup>572</sup> Ibid., S. 9.

<sup>573</sup> Ganzer Absatz: Ibid., S. 11f.

<sup>574</sup> Europäische Kommission (2002): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Fahrpläne für Bulgarien und Rumänien*. KOM(2002) 624, Brüssel, 13.11.2002. S. 3.

<sup>575</sup> Beschluss des Rates vom 28. Jänner 2002 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Polen. 2002/91/EG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 44/72 vom 14.2.2002. Anhang, Punkt 4.

und Serbien mit 19 Projekten. Dabei hat es in der Türkei noch mehr Projekte im Sektor Umwelt als im landwirtschaftlichen Bereich gegeben und wiegt in Serbien bisher der Sektor Landwirtschaft und Fischerei am schwersten.

Der große Stellenwert von Projekten im Sektor Justiz und Inneres entspricht auch den Prioritäten in den seit 2001 für die Türkei beschlossenen Beitrittspartnerschaften, in denen etwa Reformen im Bereich Grund- und Menschenrechte stets zu den kurzfristigen Prioritäten zählten: von Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Bekämpfung von Folter in der AP von 2001<sup>576</sup> bis zur menschenrechtskonformen Auslegung strafrechtlicher Bestimmungen, Unabhängigkeit der Justiz, Schaffung eines Ombudsmann-Systems in der AP von 2006<sup>577</sup>.

In Hinblick auf Kroatien entspricht der Fokus auf dem Bereich Justiz und Inneres gleichermaßen sowohl den Prioritäten wie sie in der Europäischen Partnerschaft vom September 2004 identifiziert wurden – an erster Stelle wurden dort genannt: „Stärkung der Justiz ..., Verstärkung der Korruptionsbekämpfung ..., Verbesserung der Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung ...“<sup>578</sup> - als auch den Vorgaben der darauf folgenden Beitrittspartnerschaft von 2006, in der an erster und zweiter Stelle der kurzfristigen Schlüsselprioritäten weiterhin folgendes genannt wurde:

- „- Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans für die Justizreform in Abstimmung mit den betroffenen Stellen, einschließlich der Verabschiedung der erforderlichen neuen Rechtsvorschriften.
- Verabschiedung und Einleitung einer nationalen Strategie zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption ...“<sup>579</sup>

In ähnlicher Weise findet sich auch in den Europäischen Partnerschaften mit Serbien von 2004 und 2006 der Bereich Landwirtschaft unter den kurzfristigen Prioritäten, und zwar in Hinsicht auf Lebensmittelsicherheit<sup>580</sup> sowie „Stärkung der Verwaltungskapazitäten zur Formulierung und Umsetzung der Agrarpolitik“<sup>581</sup>.

Als ‚Twinners‘ auf MS-Seite am aktivsten, sowohl in der Bewerbung um als auch in der Durchführung von Projekten in den NMS, waren in den vergangenen Jahren Deutschland,

---

<sup>576</sup> Beschluss des Rates vom 8. März 2001 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkische Republik. 2001/235/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 85/13 vom 24.03.2001. Anhang, Punkt 4.1.

<sup>577</sup> Beschluss des Rates vom 23. Januar 2006 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkische Republik. 2006/35/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 22/34 vom 26.1.2006. Anhang, Punkt 3.1.

<sup>578</sup> Beschluss des Rates vom 13. September 2004 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Kroatien. 2004/648/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 297/19 vom 22.09.2004. S. 20f.

<sup>579</sup> Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Kroatien und zur Aufhebung des Beschlusses 2004/648/EG. 2006/145/EG., Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 55/30 vom 25.2.2006. Anhang, Punkt 3.1.

<sup>580</sup> Beschluss des Rates vom 14. Juni 2004 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Serbien und Montenegro einschließlich des Kosovo im Sinne der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999. 2004/520/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 227/21 vom 26.6.2004. Anhang; Beschluss des Rates vom 30. Januar 2006 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Serbien und Montenegro einschließlich des Kosovo im Sinne der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999 und zur Aufhebung des Beschlusses 2004/520/EG. 2006/56/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 35/32 vom 7.2.2006. Anhang.

<sup>581</sup> Beschluss des Rates vom 30. Januar 2006 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Serbien und Montenegro einschließlich des Kosovo im Sinne der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999 und zur Aufhebung des Beschlusses 2004/520/EG. 2006/56/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 35/32 vom 7.2.2006. Anhang.

Frankreich und Großbritannien.<sup>582</sup> In den gegenwärtigen Kandidatenstaaten sieht die Beteiligung an Projekten etwas anders aus: Die meisten Projektbewerbungen kamen hier von Deutschland, Österreich und Italien und Deutschland liegt auch hinsichtlich der gewonnenen Projekte weit vor Österreich und, an dritter Stelle, den Niederlanden.<sup>583</sup> Auch hinsichtlich der potentiellen Kandidatenstaaten führt Deutschland sowohl in Bezug auf die Bewerbungen als auch die implementierten Projekten; danach reihen sich bei den abgegebenen Bewerbungen Italien und Frankreich bzw. Italien, Frankreich und Großbritannien ex aequo bei den zugeschlagenen Projekten.<sup>584</sup>

Im Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik hat es im Zeitraum 2004-2008 insgesamt 156 Projekte gegeben, mit dem Scherpunkt auf Finanzen und Binnenmarkt, gefolgt von den Sektoren Umwelt sowie Justiz und Inneres.<sup>585</sup> Nimmt man dabei sowohl die noch in Vorbereitung befindlichen als auch die Projekte, die bereits gestartet wurden, zusammen, so liegt Ägypten mit mehr als 30 Projekten knapp vor der Ukraine und Marokko.<sup>586</sup> Statistische Angaben zur inhaltlichen Verteilung der Projekte auf die Sektoren in diesen drei Staaten sind leider nicht verfügbar.

Wirft man wieder einen Blick auf die MS-Seite, so zeigt sich eine weniger starke Rolle Deutschlands wie im Erweiterungskontext, denn es liegt hinsichtlich Projektbewerbungen hier nur an zweiter Stelle hinter Frankreich; an dritter Stelle folgt Italien.<sup>587</sup> Diese Reihenfolge bleibt auch bei Betrachtung der Auswahlsergebnisse erhalten.<sup>588</sup> Zurückzuführen ist sie auf das starke *Twinning*-Engagement Frankreichs in Nordafrika, denn blickt man nur auf die Beteiligung an *Twinning* im Rahmen von ENP Ost, dann kehrt sich das Verhältnis wieder um.<sup>589</sup>

#### b) Erfolgsfaktoren auf Projektebene

Ob ein bestimmtes Projekt von Erfolg gekennzeichnet ist, hängt von der Erfüllung einer Reihe von Bedingungen auf Seiten beider ProjektpartnerInnen ab. Bevor diese Faktoren genauer beleuchtet werden, ist noch hervor zu heben, dass von grundlegender Bedeutung zunächst ein stimmiges Projektdesign ist. Bei der Erarbeitung der ‚project fiches‘ ist darauf zu achten, dass das Projektkonzept exakt auf die Bedürfnisse des BL zugeschnitten ist und ein verwirklichtbares Arbeitsprogramm vorsieht. Wie Cooper und Johansen in ihrer Evaluierung vom Jänner 2003 schreiben:

“We have learnt that we cannot introduce a new concept, build supporting institutions, produce legislation, implement the legislation and monitor the application of the legislation in the public sector in a single *Twinning* project.”<sup>590</sup>

Soll dieser ganze Prozess durchlaufen werden, empfiehlt es sich, ihn auf eine Abfolge von Projekten aufzuteilen. Neben klar abgesteckten, realistischen Zielen sollte die

---

<sup>582</sup> European Commission, DG Enlargement, Twinning and SIGMA Co-ordination Team (2008), S. 16, S. 19.

<sup>583</sup> Ibid., S. 17, S. 20.

<sup>584</sup> Ibid., S. 18, S. 21.

<sup>585</sup> European Commission, EuropeAid (2007), S. 2.

<sup>586</sup> Ibid.

<sup>587</sup> Ibid.

<sup>588</sup> European Commission, EuropeAid (2008): *Twinning Implementation in the European Neighbourhood Policy context*. May 2008. Unveröffentlicht. S. 19.

<sup>589</sup> Ibid., S. 20.

<sup>590</sup> Cooper, Chris; Johansen, Mikael (2003): *An Evaluation of Completed Twinning Projects. A Report Presented to the National Contact Points' Meeting, Brussels, 30<sup>th</sup>/31<sup>st</sup> January 2003*. S. 25.

Projektausschreibung andererseits aber auch ein gewisses Maß an Flexibilität vorsehen, damit bei der Ausarbeitung des detaillierten Arbeitsplans später auf Veränderungen im BL eingegangen werden kann.

Die erste von den ‚twins‘ zu erfüllende Voraussetzung für Projekterfolg ist hinreichender politischer Wille, die festgelegten Ziele auch tatsächlich zu verwirklichen. Dies erfordert die Einbindung von EntscheidungsträgerInnen im BL, die in der Lage sind, nicht nur für die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen zu sorgen, sondern auch die Projektaktivitäten nötigenfalls voran zu treiben sowie die Projektergebnisse nachhaltig in der betreffenden Verwaltung zu verankern.

“The crux of *Twinning* is that the RTAs and Short Term Experts are there to transfer know-how, not to take the burden of work off the shoulders of the Beneficiary Country’s administration. In fact, they often increase that burden. Therefore, only if their counterparts are really committed to the process can the project be made to work.”<sup>591</sup>

Im Zusammenhang mit den oft unterschätzten erforderlichen Ressourcen auf BL-Seite wird in Evaluierungen des Instruments *Twinning* immer wieder darauf hingewiesen, dass es unverzichtbar sei, vor Entwicklung der Projektausschreibung eine systematische und strukturierte Bewertung der Absorptions- und Implementierungsfähigkeiten der BL-Behörde vorzunehmen.<sup>592</sup> Der partnerschaftliche Zugang und die Verantwortlichkeiten des BL sollten bereits zum frühestmöglichen Zeitpunkt klar vermittelt werden, um das Gefühl von ‚ownership‘ auf Seiten des BL zu fördern. Außerdem werden Informationsveranstaltungen und Schulungen für BL-Personal vor Beginn eines konkreten Projekts angeregt, um es mit dem Instrument und seinen Anforderungen im Detail vertraut zu machen.<sup>593</sup>

Generell erscheint es außerordentlich wichtig, das Konzept *Twinning* umfassender zu erklären und insbesondere im Zusammenhang mit der erstmaligen Anwendung des Instruments in einem Land sensibler vorzugehen, um Akzeptanz und Engagement auf Seiten des BL zu erreichen. Cooper und Johansen sprechen in der erwähnten Evaluierung davon, dass zu Beginn der Initiative in den Beitrittsländern Vorbehalte gegen *Twinning* bestanden hätten, weil es eben keine Diskussion mit ihnen darüber gegeben hätte, sondern: „*Twinning* was ‚imposed‘ without adequate consultation and explanation of the overall philosophy.“<sup>594</sup> Mit der Entwicklung des Instruments und nach Überwindung der Schwierigkeiten der Anfangsjahre - die „first generation projects“ der Jahre 1998 und 1999 waren laut Cooper und Johansen durch eher mangelhaftes Projektdesign sowie fehlendes Verständnis des Partnerschaftscharakters und des ‚guaranteed results‘ - Ansatzes gekennzeichnet<sup>595</sup> - hat sich die Sichtweise jedoch verändert und wird *Twinning* nun von allen Beteiligten als wichtiger Beitrag zum ‚institution-building‘ in den BL geschätzt. Diese allgemeine gute Bewertung des Instruments findet sich durchgängig in allen im Rahmen dieser Arbeit analysierten Evaluierungen.<sup>596</sup>

---

<sup>591</sup> European Commission, Directorate General Enlargement, Institution Building Unit (2005), S. 5.

<sup>592</sup> Vgl. European Agency for Reconstruction, Evaluation Unit (2005): *Evaluation Report - The Use of the Twinning Instrument by the European Agency for Reconstruction*. EU/13/040/05. S. 10; Cooper; Johansen (2003), S. 14.

<sup>593</sup> European Agency for Reconstruction, Evaluation Unit (2005), S. 16.

<sup>594</sup> Cooper; Johansen (2003), S. 5.

<sup>595</sup> Ibid., S. 10f.

<sup>596</sup> Ibid., S. 4f.; European Agency for Reconstruction, Evaluation Unit (2005), S. 13f; EMS Consortium (2004): *Second Generation Twinning – Preliminary Findings. Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002*

“While there were reservations about the operation of the instrument and concerns about its efficacy in its early stages, everybody now appreciates Twinning's contribution.”<sup>597</sup>

Die Möglichkeit für die NMS-Verwaltungen seit ihrem Beitritt 2004 selbst als unterstützende Institutionen an *Twinning*-Projekten in anderen Staaten teilzunehmen und somit die Perspektive zu wechseln, trägt sicherlich auch zur weiteren Veränderung ihrer Wahrnehmung des Instruments bei.

Unabhängig von der Akzeptanz des Instruments im Allgemeinen und vom Engagement der unmittelbaren BL-ProjektpartnerInnen im speziellen, kann auch die Institutionenlandschaft des BL negative Auswirkungen auf den Fortgang eines Projekts haben. Diese können in einer unklaren Kompetenzverteilung innerhalb und zwischen Institutionen, mangelhafter Kooperation zwischen ihnen oder langsamen Entscheidungsprozessen gründen.<sup>598</sup>

Nachteilig für den längerfristigen Erfolg eines Projekts stellen sich natürlich auch hohe Personalfuktuationen in der BL-Partnerbehörde dar, daher konstatiert die von der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) vorgenommene Evaluierung von fünf Projekten mit deutscher Beteiligung: „Die Herausforderung ist es, einen Ansatz zu finden, um qualifiziertes Personal auszubilden und in der Institution zu halten“, dies im Sinne des „nachhaltigen Wissensbestandes“ und der „Ergebnissicherung“.<sup>599</sup> Auch der Europäische Rechnungshof hat dieses Problem bereits in seinem Bericht zu *Twinning* von 2003 thematisiert und die Unattraktivität des öffentlichen Dienstes in den Beitrittsländern auf „uncompetitive salaries and poor management“ zurückgeführt.<sup>600</sup>

Richtet man den Blick auf den MS-Input, lässt sich sagen, dass von größter Wichtigkeit für das Gelingen eines *Twinning*-Projektes darüber hinaus die Qualität des/der RTA ist. Diese/r nimmt eine Schlüsselposition ein, in der sowohl sein/ihr Fachwissen als auch und vor allem Teamfähigkeit, Flexibilität und Anpassungsbereitschaft gefragt sind. Die Fähigkeit zur interkulturellen Kommunikation und zum verständnisvollem Umgang mit unterschiedlichen Arbeitsweisen erscheint genauso unverzichtbar wie die Einsicht, dass es bei *Twinning* um partnerschaftliche Kooperation geht, nicht darum, die Modelle der Mitgliedstaaten 1:1 in die Begünstigtenländern zu ‚exportieren‘. Damit zusammenhängend hat es sich als sehr wichtig erwiesen, auch Misserfolge oder Fehler im eigenen Verwaltungssystem offen darzulegen und mit Hilfe dieser Transparenz das Vertrauen der Projektpartner zu gewinnen, um mit ihnen gemeinsam als KollegInnen an maßgeschneiderten Lösungen für das betreffende BL zu arbeiten. Die erwähnte GTZ-Evaluierung hat in diesem Kontext ergeben:

---

*and Implemented until November 2003*. Thematic Report ZZ/TWI/03057, 31 March 2004, European Commission Directorate-General Enlargement, Directorate E – Evaluation Unit. S. 24; European Court of Auditors (2003): *Special Report No 6/2003 concerning Twinning as the main instrument to support institution-building in Candidate Countries*, 2003/C 167/02, Official Journal of the European Union C 167, Volume 46, 17 July 2003. S. 33; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006): *e-VALuierung von Twinning-Projekten – Wirkung und Wert von fünf Projekten mit deutscher Beteiligung*. Berlin. S.10.

<sup>597</sup> Cooper; Johansen (2003), S. 5.

<sup>598</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006), S.11.

<sup>599</sup> *Ibid.*, S.12 u. 16.

<sup>600</sup> European Court of Auditors (2003), S. 28.

„Die Vertreter der Beitrittsländer hätten sich vielfach gewünscht, dass die deutschen Experten bessere Kenntnisse der Verwaltungsstruktur und der Kultur des Beitrittslandes besitzen.“<sup>601</sup>

Folglich wird sowohl in dieser Evaluierung<sup>602</sup> als auch von Cooper und Johansen<sup>603</sup> ein verbessertes RTA-Training empfohlen, um einerseits ihre sozialen Fähigkeiten zu stärken und andererseits eine länderspezifische Einschulung zu ermöglichen.

Wesentlich für ein erfolgreiches Wirken des/r RTA ist auch die Unterstützung, die sie/er von ihrer/seiner Heimatinstitution erhält und hier vor allem von Seiten des/der MS-ProjektleiterIn. Dabei ist von großer Bedeutung, dass diese/r zwar einerseits eine genügend hochrangige Position im MS hat, um dem Projekt im eigenen Land wie auch im BL das nötige Gewicht zu verleihen, andererseits aber sehr wohl auch in der Lage ist, konkrete Leitungssagenden für das einzelne Projekt wahrzunehmen.

„Erfolgreiche Projekte haben oft nicht nur einen dynamischen Berater für Heranführungsfragen, sondern auch einen motivierten Projektleiter – keine abgehobenen Repräsentanten, die kaum Zeit für solche Projekte finden.“<sup>604</sup>

Ein professionelles Projektmanagement auf MS-Seiten ist ebenfalls essentiell für den Projekterfolg, wobei Logistik- und Finanzmanagement nicht vom/von der RTA wahrgenommen werden sollten und er/sie in der Regel von diesbezüglichen ExpertInnen im MS unterstützt wird. Wie vom Europäischen Rechnungshof 2003 festgehalten, sind MS-Verwaltungen aber nicht immer auf die Managementanforderungen, die *Twining* mit sich bringt, vorbereitet und unterschätzen die benötigten Ressourcen.<sup>605</sup> Von sehr großer Bedeutung ist schließlich auch der/die lokale RTA-AssistentIn zur Unterstützung des/r RTA vor Ort.

Ein Problem, das sich auf MS-Seite stellen kann, ist schließlich die mangelnde Verfügbarkeit der benötigten ExpertInnen. Im Prinzip vermittelt *Twining* Wissen und Kenntnisse, die im öffentlichen Sektor angesiedelt sind und oft nur dort zu finden sind (z.B. Know-how im Bereich des Grenzschutzes). Dies ist aber nicht immer notwendigerweise der Fall, wie schon angesprochen. Es kann auch sein, dass Expertise gefragt ist, die eben nicht (mehr) im staatlichen Bereich zu finden ist, oder aber öffentliche Bedienstete nicht für eine Mitwirkung gewonnen werden können (zunehmend auch aufgrund ihrer Arbeitsauslastung<sup>606</sup>). Der Bericht des Europäischen Rechnungshofs hat der Frage der ‚mandated bodies‘ einen Abschnitt gewidmet, in dem vor allem aufgrund der Ausnahme von *Twining* aus den regulären Vergabevorschriften davor gewarnt wird, diese Schiene ungeprüft zu Lasten des ursprünglichen Konzepts auszubauen.<sup>607</sup> In Folge dessen hat die Kommission ihre Regeln verschärft, so dass die Einbindung von ExpertInnen außerhalb des öffentlichen Dienstes stetig schwieriger und die für *Twining* verfügbare Expertise schmaler wird. Folgendes Plädoyer von

---

<sup>601</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006) S.13.

<sup>602</sup> Ibid., S.15.

<sup>603</sup> Cooper; Johansen (2003), S. 18.

<sup>604</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2001): *Twining in der Praxis (Partnerschaften für den Verwaltungsaufbau)*. S. 22.

<sup>605</sup> European Court of Auditors (2003), S. 28. So auch European Agency for Reconstruction, Evaluation Unit (2005), S. 12.

<sup>606</sup> So auch Cooper; Johansen (2003), S. 8.

<sup>607</sup> European Court of Auditors (2003), S 31f.

Cooper und Johansen für einen flexibleren Zugang in dieser Frage blieb bis jetzt unberücksichtigt:

“Mandated bodies have deconcentrated responsibilities for implementing the various aspects of the acquis in some Member States. Where this is the case, this should be the clinching argument as to whether they can help their counterparts in the ACs [Accession Countries], not whether they are civil servants or not ... .”<sup>608</sup>

An dieser Stelle sei auch noch erwähnt, dass auf der anderen Seite auch die Einbindung von BL-ExpertInnen außerhalb des öffentlichen Sektors in die Projekte schwierig bis unmöglich ist, da ihre Teilnahme nicht über das EK-finanzierte Projektbudget abgedeckt werden kann und eine Finanzierung durch die BL-Behörde in den seltensten Fällen machbar ist. Dies erscheint aus zweierlei Gründen problematisch: zum einen wird damit Expertise, die im BL uU – wenn auch außerhalb der Verwaltung – schon vorhanden ist, außer Acht gelassen und zum anderen sollte die Stärkung der Zivilgesellschaft ein generelles Anliegen von Projekten im Bereich ‚institution-building‘ im Sinne von ‚good governance‘ – und in Übereinstimmung mit den aktuellen Prioritäten im Rahmen der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik allgemein (siehe oben). Die Beziehungen zwischen Behörden und Zivilgesellschaft im BL nachhaltig in Gang zu setzen könnte eine wichtige, längerfristige Wirkung von *Twinning* darstellen.

Das Thema Nachhaltigkeit schließlich ist generell einer der Knackpunkte, dem sämtliche zitierten Evaluierungsberichte einigen Raum gewidmet haben. Der Europäische Rechnungshof äußerte Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit primär wegen der beschriebenen Personalfuktuationen und Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes in den BL.<sup>609</sup> Auch der Bericht des EMS Consortiums sieht – ebenso wie zuvor jener des OMAS Consortium<sup>610</sup> – ein Risiko für die Nachhaltigkeit in mangelnden Verwaltungsreformen:

“... sustainability depends on the wider public administrative environment being supportive. Unless accompanied by comprehensive reform in public administration, *Twinning* risk raising elaborate Candidate Country structures on very shaky foundations.”<sup>611</sup>

Sowohl Cooper und Johansen<sup>612</sup> als auch die EAR<sup>613</sup> setzen in ihren Berichten im Zusammenhang mit der Frage, wie Nachhaltigkeit erzielt werden kann, auf eine durch das jeweilige Projekt initiierte längerfristige Kooperation zwischen MS- und BL-Institutionen sowie daraus entstehenden möglichen ‚follow-up‘-Aktivitäten, wobei angeregt wird, dass die EK auch Mittel für solche Aktivitäten bereitstellen solle. Dies ist bisher in den *Twinning*-Regeln noch nicht vorgesehen. Auch der GTZ-Bericht unterstreicht die Wichtigkeit der weiteren institutionellen Zusammenarbeit, empfiehlt aber außerdem, dass – bereits im Rahmen des Projekts - „die Experten aus den EU-Mitgliedsstaaten die Beitrittsländer auch im Hinblick auf das Monitoring der Umsetzung der Projektergebnisse beraten [sollten]“<sup>614</sup>. Darüber hinaus

---

<sup>608</sup> Cooper; Johansen (2003), S. 8.

<sup>609</sup> European Court of Auditors (2003), S. 28.

<sup>610</sup> OMAS Consortium (2001): *Ad Hoc Report on the Twinning Instrument*. S/ZZ/EUR/01006, 24 October 2001. S.

I.

<sup>611</sup> EMS Consortium (2004), S. 25.

<sup>612</sup> Cooper; Johansen (2003), S. 21f.

<sup>613</sup> European Agency for Reconstruction, Evaluation Unit (2005), S. 15.

<sup>614</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006), S. 12.

werden die mögliche Verknüpfung zu Folgeprojekten und auch die mögliche Nutzung anderer EU Programme betont.<sup>615</sup>

Nachhaltigkeit ist allerdings nicht nur für die BL-Seite wünschenswert; vielmehr ist zu hoffen, dass auch die MS-Stellen die durch *Twining* gebotene Chance, wertvolle Erfahrungen zu sammeln und von der partnerschaftlichen Kooperation zu lernen, längerfristig nutzen (können). Dies sicher zu stellen und damit auch die Idee des gegenseitigen Know-how-Transfers stärker zu verankern erscheint von großer Wichtigkeit. Mit den Worten einer niederländischen RTA in der Slowakei:

„Die Arbeit mit anderen Ländern wirft ein Licht auf uns selbst. Unsere Tätigkeit in der Slowakei war so besonders, weil sie uns dazu gebracht hat, über unser Tun nachzudenken. Es ist also auch ein Lernprozess für die Experten der Mitgliedsstaaten.“<sup>616</sup>

Dies leitet mich nun zum nächsten Kapitel über, in dem ich *Twining* spezifisch aus dem Blickwinkel von Interkulturalität und Vielfalt analysieren werde und in dem der Gedanke des beidseitigen Lernens in Folge von großer Bedeutung sein wird.

### 4.3 Interkulturalität und Diversität in *Twining*

In diesem Kapitel will ich analysieren, inwieweit den Konzepten Interkulturalität / interkultureller Dialog / Diversität im Design von *Twining* als zentralem Instrument der Heranführungspolitik Bedeutung zugemessen wird. Das heißt, ich werde *Twining* unter dem Blickwinkel von Interkulturalität und Achtung von Vielfalt betrachten und untersuchen, wie viel Raum diesen Aspekten gegeben sowie ob und wie der dialogische Ansatz verankert ist. Dafür ist es notwendig, zwei Dimensionen zu unterscheiden (auch wenn diese eng miteinander verwoben sind und sie daher nicht ganz sauber trennen lassen): zunächst gilt es, - quasi auf übergeordneter Ebene - das Verhältnis zwischen der EU und den Partnerländern, wie es sich in *Twining* manifestiert, aus der Perspektive des interkulturellen Dialogs darzustellen. Hier wird insbesondere die Frage, ob das in der Heranführungspolitik angewendete Prinzip der Konditionalität Dialog und Diversität überhaupt zulässt, von Relevanz sein. Auch der Ansatz der sich in *Twining* vollziehenden Sozialisation der BL in die EU und das Konzept des beiderseitigen Lernens werden von Interesse sein.

Die zweite Dimension, die ich anschließend behandeln werde, bezieht sich auf die Zusammenarbeit der an einem *Twining*-Projekt beteiligten Personen. In diesem Kontext geht es also um die Interaktion von Individuen auf Projektebene und die Frage, inwieweit diese konzeptionell (explizit oder implizit) als interkulturell begriffen und auf dieser interpersonellen Ebene dem Dialogansatz gefolgt wird. Dabei wird vor allem auch von Interesse sein, welcher Stellenwert interkultureller Kompetenz im Design von *Twining* eingeräumt wird. Der Fokus wird hier primär auf der Funktion des/r RTA als ‚Rückgrat‘ eines Projekts liegen.

Gegenstand der Analyse ist dabei zunächst das *Twining*-Regelwerk: Ausgehend von der gültigen Fassung des Handbuchs (2007) und unter Berücksichtigung auch der früheren Versionen von 2000, 2002, 2004 und 2005 ebenso wie des spezifisch für den CARDS-Bereich

---

<sup>615</sup> Ibid., S.14.

<sup>616</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2001), S. 18.

bis 2005 anwendbaren Handbuchs von 2002 habe ich dieses auf etwaige Bezüge zu Diversität, Interkulturalität, interkulturellem Dialog untersucht. Seit 2002 werden vom *Twinning*-Koordinationssteam der Generaldirektion Erweiterung über das NCP-Netzwerk (sowie an sämtliche involvierte Kommissionsdienststellen) regelmäßig die sog. *Twinning News* versandt. Diese Nachrichten behandeln vor allem technische Fragen zu Regeln und Verfahren und dienen somit primär der autoritativen Interpretation des Handbuchs.<sup>617</sup> Auch EuropeAid gibt seit 2005 *European Neighbourhood Twinning News* heraus, die ebenso hauptsächlich technisch-operationelle Klarstellungen zum Handbuch und überblicksmäßige Informationen über geplante Projekte zum Inhalt haben.<sup>618</sup> Beide Arten von Nachrichten sind als Erläuterungen zum Handbuch Teil des *Twinning*-Regelwerks und daher habe ich sie in meine Analyse eingeschlossen.

Weiters sind die einschlägigen Publikationen der Kommission (inkl. der spezifischen Websites und einer DVD) und sonstige EK-Kommunikationen zu *Twinning* (zB in Form von Präsentationen und Unterlagen bei Fachtreffen/Trainings) für meine Untersuchung relevant. In Hinblick auf interkulturelle Kompetenz sind auch die in den einzelnen Projektausschreibungen geforderten Qualifikationen des MS-Projektteams von Interesse, wobei ich mich hier auf die neuesten, unter IPA und ENPI 2008 programmierten und bisher (Stand 17.10.2008) ausgeschriebenen Projekte beschränken will. Zusätzlich werde ich auch auf die schon im vorigen Kapitel zitierten Evaluierungen von und Sekundärliteratur zu *Twinning* und ihre spezifischen Aussagen zu den hier relevanten Punkten Bezug nehmen.

#### 4.3.1 Erste Dimension: Interkultureller Dialog zwischen der EU und ihren Partnerländern?

An keiner Stelle der analysierten Materialien wird die Beziehung zwischen der EU (in Gestalt der EK und/oder der Mitgliedstaaten) und den Partnerländern, wie sie in *Twinning* zu Tage tritt, als Form des interkulturellen Dialogs erfasst. Zwar wird in einigen Fällen sehr wohl auf Dialog rekurriert,<sup>619</sup> doch das Element der Interkulturalität kommt nicht vor. Auch wird in den untersuchten Evaluierungen mehrfach darauf hingewiesen, dass bei der Einführung von *Twinning* als Teil der Erweiterungsstrategie Kommunikationsmängel aufgetreten sind und zu wenig Dialog stattgefunden hat:

“We found some evidence to suggest that the concept of Twinning was resented in its early years. Our sense is that this was because the overall philosophy was not discussed and agreed with the Accession States but that Twinning was 'imposed' without adequate consultation and explanation of the overall philosophy.”<sup>620</sup>

Auch der Europäische Rechnungshof kam in seinem Bericht zur Ansicht, dass die EK nicht immer einen dialogischen Ansatz gegenüber den BL verfolgte, als er feststellte:

---

<sup>617</sup> *Twinning News* 1–35. Vgl. Auch [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm), zugegriffen am 15.10.2008.

<sup>618</sup> *European Neighbourhood Twinning News* 1-12. Vgl. auch

[http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm), zugegriffen am 15.10.2008.

<sup>619</sup> Etwa in der Stellungnahme der EK zum *Twinning*-Bericht des Europäischen Rechnungshofes, wo es heißt: „The identification and design of institution-buliding twinning projects is the result of a well balanced process and dialogue between the Commission and the candidate country ...”. *European Court of Auditors* (2003), S. 39.

<sup>620</sup> Cooper; Johansen (2003), S. 5.

„The Commission did not always respect the preferences of the candidate country, one of the fundamental requirements of the twinning rules (partnership principle): It heavily promoted twinning even in situations when the candidate country was convinced that twinning could not offer the best solution.“<sup>621</sup>

In die gleiche Richtung geht die Selbstevaluierung der European Agency for Reconstruction, die offen legt, dass zum einen Projektausschreibungen von der Agentur selbst verfasst wurden und daher nicht im Dialog mit dem BL entstanden und das zum anderen auch kaum Trainings durchgeführt wurden, um die BL-AkteurInnen mit dem Instrument vertraut zu machen.<sup>622</sup>

Diese Kommunikationsmängel wirkten sich nachteilig auf die Kooperation in der ersten Generation von Projekten aus, was die Notwendigkeit eines dialogischen Zugangs unterstreicht – oder wie Cooper und Johansen raten: „... the Twinning philosophy needs to be explained more comprehensively and introduced more sensitively if it is to gain acceptance and commitment from the recipient country.“<sup>623</sup>

Abgesehen von diesen Problemen in der Kommunikation zwischen der EU und den BL in der Anfangsphase von *Twinning*, stellt sich die Frage, wie der Ansatz eines partnerschaftlichen Dialogs in einem von Konditionalität geprägten Umfeld generell funktionieren kann.

*Twinning* ist als Teil der Erweiterungs- bzw. Nachbarschaftspolitik fest in diese Politikbereiche eingebettet und folgt deren jeweiliger Logik:

“Twinning projects are built around jointly agreed EU policy objectives, such as the preparation of EU enlargement, further strengthening of the administrative capacity of the new MS (Transition Facility) or enhanced co-operation in line with EU policies ...“<sup>624</sup>

Wie weiter oben in den Kapiteln zur Heranführungspolitik gezeigt, werden die Prioritäten zur Erreichung dieser Ziele ebenfalls vereinbart (im Rahmen der Beitrittspartnerschaften bzw. der Aktionspläne), beruhen jedoch auf Vorgaben der Union, wobei diesen je nach Politikbereich unterschiedlich viel Gewicht zukommt und ein unterschiedlich großer Raum für Abstimmung zwischen der EU und den BL gegeben ist. Ebenfalls bereits angesprochen wurde das Prinzip der Konditionalität, das eine gewisse Asymmetrie zwischen der Union und den Partnerländern mit sich bringt und sowohl im Kontext Erweiterung als auch in der ENP über Anreize und Belohnungen für Harmonisierungsschritte funktioniert. Diese positive Konditionalität findet sich auch in *Twinning* wieder:<sup>625</sup> zum einen gibt es keine unmittelbaren Sanktionsmöglichkeiten für den Fall, dass die vereinbarten Projektergebnisse nicht erreicht werden. Dieser Verzicht auf Mechanismen negativer Konditionalität (wonach Reformverzug bestraft wird) wurde von der EK vor kurzem bekräftigt: „Penalties are not common as the Twinning instrument is based on the good cooperation between partners ...“<sup>626</sup> Zum anderen wird durch das ausgefeilte Berichtswesen und die Relevanz der Projektberichte für die jeweiligen Fortschrittsberichte auf das Interesse der Staaten gesetzt, in diesen Berichten in einem guten Licht zu erscheinen und

<sup>621</sup> European Court of Auditors (2003), S. 29.

<sup>622</sup> Vgl. European Agency for Reconstruction, Evaluation Unit (2005), S. 12f.

<sup>623</sup> Cooper; Johansen (2003), S. 6. Ähnlich auch Königová; Tulmets; Tomalová (2006), S. 12.

<sup>624</sup> European Commission (2007c), S. 10.

<sup>625</sup> Vgl. Königová; Tulmets; Tomalová (2006), S. 15.

<sup>626</sup> Twinning News No 25 (Juni 2007), S. 3.

für durchgeführte Reformen letztlich belohnt zu werden.<sup>627</sup> Königová, Tulmets und Tomalová schlagen hier die Brücke zu den relevanten Ansätzen zu Sozialisations- und Lernprozessen:

„As pressure is exerted through a process of “naming and shaming” with the elaboration of evaluation reports, learning and socialisation play a central role in driving institutional changes.“<sup>628</sup>

*Twinning* fungiert als wichtiges Forum dieser Sozialisation: es knüpft Partnerschaften und Netzwerke zwischen BeamtInnen aus den Mitglied- und den Begünstigtenstaaten und fördert den Austausch zwischen ihnen. Wie Königová, Tulmets und Tomalová schreiben: „Twinning can be seen as an attempt to supplement conditionality by a policy-dialogue approach ...“.<sup>629</sup>

Dieser Aspekt der Sozialisation über den fachlichen Austausch in spezifischen Projekten findet sich in einer Reihe von Aussagen der EK über den durch *Twinning* geförderten „Aufbau langfristiger Beziehungen zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Mitgliedstaaten“ wieder.<sup>630</sup> In ihrer Antwort auf den Bericht des Europäischen Rechnungshofes hat die Kommission die Wirkungsweise des in *Twinning* verankerten Sozialisationseffekts, wie er in der politikwissenschaftlichen Literatur zu Europäisierungstheorien (siehe Kapitel 2.2) beschrieben wurde, trefflich auf den Punkt gebracht:

“Two of the most important, non-measurable but visible results of twinning are network building and change of attitudes and behaviour. ... twinning brought together specialists from Member States’ and candidate countries’ administrations ..., creating a network of technical expertise throughout Europe. This is a fundamental process of building an enlarged Europe ...“.<sup>631</sup>

Auch fast alle der untersuchten Evaluierungen heben diese über die Umsetzung eines Projekts hinaus gehende Wirkung von *Twinning* hervor und ich will jene von Cooper und Johansen exemplarisch zitieren:

“In addition, we were pleased to note that in some instances Twinning has initiated a longer-term cooperation between the MS and AC administration outside the terms of the covenant. This long-term relationship building - sometimes supported by bilateral aid programmes - is an important but mostly unrecognised benefit of Twinning.“<sup>632</sup>

Der Aufbau von solch nachhaltigen Beziehungen erfordert „a degree of mutual respect and interest between the Candidate Country and the Member State“.<sup>633</sup> Dies korreliert mit dem vorhin angesprochenen Konzept des ‘policy-dialogue’, da Dialog als Kommunikationsform –

---

<sup>627</sup> Vgl. Grabbe (2001), S. 1015, die auch auf den diesbezüglichen Wettbewerb zwischen den Kandidatenstaaten eingeht.

<sup>628</sup> Königová; Tulmets; Tomalová (2006), S. 15.

<sup>629</sup> Ibid. S. 16.

<sup>630</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2001), S. 5. Vgl. auch *ibid.*, S. 23; Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Institutionenaufbau (2005), S. 3; Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Informationen und Beziehungen zu den Organen (2006), S. 9.

<sup>631</sup> European Court of Auditors (2003), S. 37.

<sup>632</sup> Cooper; Johansen (2003), S. 6f. Ähnlich auch EMS Consortium (2004), S.15; European Agency for Reconstruction, Evaluation Unit (2005), S. 15; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006), S. 13. Letztere stellt auch auf den damit verbundenen längerfristigen Nutzen für Deutschland ab (S. 16).

<sup>633</sup> EMS Consortium (2004), S.15.

wie in Kapitel 2.2 dargelegt – Respekt, gegenseitiges Aufeinanderzugehen und Offenheit beinhaltet.

Ein solch dialogischer Ansatz zeigt sich auch im Konzept des beiderseitigen Lernens, dass Königová, Tulmets und Tomalová in *Twinning* verwirklicht sehen:

“... Twinning is not a one-way process directed from the EU to Candidate Countries or partner states. Besides, it also aims, as far as possible, at mutual learning and adaptation. Various Twinning reports and documents from enlargement indicate that not only did beneficiaries learn substantially from EU experts, but that the EU experts also learned a lot from and in Candidate Countries.”<sup>634</sup>

So wichtig der ‘mutual learning’ - Ansatz für *Twinning* auch ist, geben Königová, Tulmets und Tomalová mit dem Einschub ‘as far as possible’ jedoch bereits einen Hinweis auf vorhandene Grenzen. Ich will in der Folge illustrieren, inwieweit dieser Ansatz in dem von mir analysierten Material Berücksichtigung findet.

Das Konzept des beiderseitigen Lernens findet sich so formuliert im *Twinning*-Regelwerk nicht wieder, vielmehr wird die Richtung des Wissenstransfers deutlich als von MS zu BL verlaufend skizziert: „Twinning as a mechanism for assisting BCs to adopt, implement and enforce the acquis or other policy objectives ...“<sup>635</sup> Dies steht im Einklang mit der Darstellung des Instruments durch die EK auf der *Twinning*-Website der Generaldirektion Erweiterung (“Twinning aims to help beneficiary countries ...“<sup>636</sup>) und im auf DVD erhältlichen Film *Twinning – Institution Building for EU enlargement*. In letzterem spricht der Generaldirektor für Erweiterung davon, dass „die Staaten, die in die Union eintreten wollen, ... uns um Ratschläge und Hilfestellung [bitten]“ und dass die MS-Experten „dabei helfen, dort die Verwaltungen zu modernisieren“.<sup>637</sup> Der Film enthält auch kurze Porträts von zwei RTAs in Kroatien und der Türkei, die u.a. als Vortragende bei Schulungen sowie bei für ihr jeweiliges Projekt relevanten Inspektionen gezeigt werden<sup>638</sup> und von denen gesagt wird, dass sie „ihre Berufserfahrung erfolgreich weiter gegeben haben“.

Hinter diesem Know-how-Transfer von MS-Seite zu BL-Seite steht – im Einklang mit der Heranführungspolitik an sich (siehe Kapitel 4.1) - der Gedanke des Fortschritts, den das BL erzielen soll: „Following the completion of a Twinning project, the BC is expected to have achieved significant progress in the identified area of the project.“<sup>639</sup>

---

<sup>634</sup> Königová; Tulmets; Tomalová (2006), S. 18.

<sup>635</sup> Ibid., S. 19. Ähnlich auch Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2001): „Das Bewerberland muss seine Reformen umsetzen, während der Heranführungsberater da ist, um es mit Hilfe der Partner-Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen.“ (S. 11).

<sup>636</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm), zugegriffen am 11.10.2008. Auf der *Twinning*-Website von EuropeAid wird - auch wenn die Annäherung an den *acquis* klar als Erfordernis genannt wird - das Kooperationselement viel mehr in den Vordergrund gestellt: „Twinning projects bring together public sector expertise from EU Member States and beneficiary countries with the aim of enhancing co-operative activities.“ [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm), zugegriffen am 11.10.2008.

<sup>637</sup> European Commission, Directorate General for Enlargement, Information and Communication Unit (2007): *Twinning – Institution Building for EU enlargement*. (DVD).

<sup>638</sup> Eine Analyse der verwendeten Bildsprache würde leider den Rahmen dieser Arbeit sprengen, wäre aber durchaus eine interessante Aufgabenstellung.

<sup>639</sup> European Commission (2007c), S. 12.

Gleichzeitig finden sich aber in den Publikationen der EK zu *Twinning* schon auch Anhaltspunkte für die Idee des gegenseitigen Lernprozesses. So schrieb der damalige Erweiterungskommissar Verheugen in der Einleitung zu einer der *Twinning*-Informationsbroschüren: „Ich glaube auch, dass *Twinning* für beide Seiten eine einzigartige Lernerfahrung und -möglichkeit bietet.“<sup>640</sup> In der neuesten Broschüre von 2006 ist vom „Austausch bewährter Praktiken und Erfahrungen“<sup>641</sup> die Rede und wird eine RTA mit den Worten: „Es ist also auch ein Lernprozess für die Experten der Mitgliedstaaten“<sup>642</sup> wiedergegeben. Kommissarin Ferrero-Waldner bezeichnet im *Twinning*-Aktivitätsbericht von EuropeAid die ENP als solche als „a jointly owned process leading to better mutual understanding“<sup>643</sup> (was Lernen und Lernbereitschaft voraussetzt). Schließlich wird auch im oben genannten Film – zumindest ansatzweise – der beidseitige Lerneffekt angesprochen: „*Twinning* ist immer ein Geben und Nehmen. Dank seines Aufenthalts in Zagreb hat Alberto Mancuso [RTA] viel über die kroatische Kultur gelernt.“<sup>644</sup>

Von den herangezogenen Evaluierungen thematisiert – neben Königová, Tulmets und Tomalová – die GTZ den wechselseitigen Wissensaustausch und kommt zum Schluss: „*Twinning* ist keine Einbahnstraße – Wissen und Erfahrungen fließen auch nach Deutschland zurück.“<sup>645</sup> Dies wird vor allem im verbesserten Sach- und Führungswissen der RTAs und in der „Entwicklung neuer Ideen für die praktische Arbeit“<sup>646</sup> gesehen. Auf dieses Element des gemeinsamen Lernprozesses – Innovation - bezieht Tulmets auch andernorts:

„Some PAAs even mentioned that the solutions elaborated in candidate countries for the implementation of a specific directive could be useful to solve some problems on the same issue in their own country.“<sup>647</sup>

Ob sich ‘mutual learning’ und der dialogische Ansatz in *Twinning* tatsächlich verwirklichen, hängt zum größten Teil von den in einem konkreten Projekt beteiligten Personen, ihrem Zugang zum Instrument und ihren Kommunikationsfähigkeiten ab. Ich werde diesen Gedanken im folgenden Kapitel weiter fortführen, wenn ich mich mit der konkreten interpersonellen Zusammenarbeit und dem Konzept der Partnerschaftlichkeit darin auseinandersetzen werde.

Worauf ich an dieser Stelle noch eingehen möchte, ist die Frage, wie viel Raum *Twinning* – angesichts des herrschenden Prinzips von Konditionalität und den beschriebenen Mechanismen von Sozialisation - für Vielfalt in/zwischen den BL lässt.

In allen bis dato veröffentlichten *Twinning*-Informationsbroschüren der EK findet sich ein Hinweis darauf, dass die BL durch *Twinning* „in einen umfangreicheren Kontakt mit der Vielfalt

---

<sup>640</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2001), S. 1.

<sup>641</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Informationen und Beziehungen zu den Organen (2006), S. 1.

<sup>642</sup> *Ibid.*, S. 18.

<sup>643</sup> Europäische Kommission, EuropeAid (2008), S. 1.

<sup>644</sup> European Commission, Directorate General for Enlargement, Information and Communication Unit (2007): *Twinning – Institution Building for EU enlargement*. (DVD). Interessant ist hier auch die Verwendung des nationalstaatlichen Kulturbegriffs.

<sup>645</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006), S.16.

<sup>646</sup> *Ibid.*

<sup>647</sup> Tulmets (2005), S. 81.

der administrativen Praktiken innerhalb der EU<sup>648</sup> gebracht werden. Auch Bezüge auf die Diversität auf Seiten der BL finden sich in der Kommunikation der EK, am deutlichsten in ihrer Antwort auf den Bericht des Europäischen Rechnungshofes:

„Through twinning the Commission pioneered an unprecedented transfer of know-how on complex and technical issues from the diverse administrative traditions in Member States to the equally diverse candidate countries.“<sup>649</sup>

An selber Stelle betont die Kommission – in Replik auf die Anmerkung des Rechnungshofes, dass die Nachhaltigkeit eines Projekts unter der Beteiligung von „Member States with differences in culture and approach“<sup>650</sup> leiden kann – mit Nachdruck die Vorteile der Einbindung von mehreren MS:

“There is also a very positive side to the involvement of more than one Member State in a given twinning project as such involvement presents the Candidate Country with different alternatives rather than with just one national model. In fact the different approaches often enrich the project.“<sup>651</sup>

Wie in Kapitel 4.2.2 dargelegt, wird die Konsortienbildung auf MS-Seite als wichtige Vorkehrung gegen die 1:1-Übertragung eines bestimmten nationalen Systems auf das BL gesehen und von der EK unterstützt.

In Kapitel 4.1.3 habe ich zur Konditionalität in der Erweiterungspolitik mit Königová, Tulmets und Tomalová argumentiert, dass sich diese primär auf die Umsetzung des *acquis* bezieht, die BL aber hinsichtlich Verwaltungsstrukturen und –prozesse – eben mangels eines gemeinsamen europäischen Standards<sup>652</sup> – Spielraum haben. In *Twinning* nun äußert sich dieser mehrfach: einerseits obliegt die Auswahl des Projektpartners dem BL und kann sich dieses hier mit Blick auf die eigenen Bedürfnisse für jenen Bewerber und damit jenes nationale Modell entscheiden, den/das es für sich am interessantesten erachtet.<sup>653</sup> Weiters besteht im Falle der Einbindung von mehreren MS in ein Projekt für das BL eben auch die Möglichkeit mehrere nationale Lösungen kennen zu lernen und auf ihre Eignung zur Vorbildwirkung zu vergleichen. Schließlich verbleibt die Entscheidung, ob im Projekt erarbeitete konkrete Lösungsvorschläge und/oder Empfehlungen bzw. welche davon angenommen werden, klarerweise beim BL.

Königová spricht daher von *Twinning* als “voluntary selective domestication by accession administratives of experience, expertise, procedures, and structures of member states”,<sup>654</sup> wobei das/die Systeme des/r Projektpartner als Inspiration dienen, nicht als “model to be

---

<sup>648</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Informationen und Beziehungen zu den Organen (2006), S. 9. Sehr ähnlich: Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2001), S. 5; Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Institutionenaufbau (2005), S. 3.

<sup>649</sup> European Court of Auditors (2003), S. 37.

<sup>650</sup> Ibid., S. 28.

<sup>651</sup> Ibid., S. 39.

<sup>652</sup> Vgl. auch Grabbe (2001), S. 1025: „... it is the continuing diversity of member states’ governance patterns which inhibits the emergence of a detailed agenda for CEE.“

<sup>653</sup> Dabei gilt: „Each Beneficiary has different needs, and works in a different environment. Therefore, it is important that they develop their own criteria for selection of future twinnings.“ The Presidents of the Supreme Audit Institutions of the Candidate and Potential Candidate Countries and the European Court of Auditors (2007): *Making Supreme Audit Institution Twinning Successful – A Good Practice Guide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. S. 29.

<sup>654</sup> Königová (2003); S. 2.

“transplanted”<sup>655</sup>. Da diese Prozesse außerdem – im Sinne der Theorien zu Policy-Transfer (siehe Kapitel 2.2) – nicht unter *tabula rasa* - Bedingungen erfolgen, sondern auf der Grundlage unterschiedlicher Verwaltungstraditionen, bringt *Twinning* Hybridisierung im Rose’schen Sinne mit sich. Tulmets fasst dies folgendermaßen zusammen:

“In this sense, it is not possible to speak of the transfer of a European “model” to the East. ... In fact, the interpretation and reformulation of the presented national rules and experiences opened ways for ideational cross-fertilisation processes and institutional hybridisation between legacies of the past and West-European experiences.”<sup>656</sup>

Es lässt sich daher abschließend sagen, dass *Twinning* hinsichtlich der Art, wie der – im Kontext Erweiterung verpflichtend zu übernehmende – *acquis communautaire* durch Verwaltungsstrukturen und –verfahren umgesetzt wird, dh in Hinsicht auf ‚governance culture‘ sehr wohl Diversität zulässt, ja angesichts der mangelnden Konvergenz zwischen den MS, den verschiedenen Partnerkonstellationen und der Vielzahl von Projekten sogar fördert. Dies muss für *Twinning* im Rahmen der ENP umso mehr gelten, da dort zum einen ja nur die Annäherung an den *acquis* gefordert wird (dh der Anpassungsdruck schon auf der Gesetzgebungsebene nicht so groß ist wie im Erweiterungsszenario) und zum anderen das Prinzip der Differenzierung gilt, wie ich es in Kapitel 4.1.2 beschrieben habe, was wohl noch mehr Vielfalt hinsichtlich der im Rahmen von *Twinning* erarbeiteten nationalen Lösungen mit sich bringt.

#### 4.3.2 Zweite Dimension: Interkultureller Dialog zwischen den Projektbeteiligten?

Ein *Twinning*-Projekt bedeutet Kulturkontakt: Personen mit unterschiedlichem kulturellem Hintergrund (wobei hier im Sinne des offenen Kulturbegriffs nach Bolten (siehe Kapitel 2.1) nicht nur deren nationale Herkunft von Relevanz ist, sondern etwa auch die Kultur der Organisation, der sie angehören, oder die allgemeinere Verwaltungstradition, deren VertreterInnen sie sind, sowie mögliche andere identitätsstiftende Elemente) treffen aufeinander und interagieren.

Die Umsetzung von *Twinning*-Projekten beruht auf Partnerschaft, Austausch und Dialog. Die Partnerschaftlichkeit umfasst die gemeinsame Planung und Umsetzung des konkreten Projekts unter Zuweisung klarer Aufgaben und Verantwortlichkeiten der beteiligten Partner, wie in Kapitel 4.2.2 dargelegt. Dies ist „doing things together“ im Sinne von Bekemans (Kapitel 2.2). Somit lässt sich ein *Twinning*-Projekt durchaus als Schauplatz von interkulturellem Dialog begreifen. Die Frage ist: wird diese Sichtweise auch von der EK geteilt?

Die Analyse der oben genannten Materialien hat ergeben, dass es auch in Hinblick auf die Implementierung von *Twinning* weder im Regelwerk noch in der Kommunikation der EK zu *Twinning* Bezüge auf die Konzepte Interkulturalität und interkultureller Dialog gibt. Auch lediglich eine der Evaluierungen enthält eine Referenz auf Interkulturalität, indem „der Umgang

---

<sup>655</sup> Ibid., S. 23. Vgl. auch The Presidents of the Supreme Audit Institutions of the Candidate and Potential Candidate Countries and the European Court of Auditors (2007), S. 47: “Twinning, not cloning: The Twinning partner should not seek to impose its own processes and procedures on the Beneficiary but rather seek to adapt to the local environment.”

<sup>656</sup> Tulmets (2005), S. 83.

mit Problemen der interkulturellen Kommunikation“<sup>657</sup> in einem der evaluierten Projekte angesprochen wird, ohne allerdings weiter ins Detail zu gehen.

In ihrer Antwort auf den Evaluierungsbericht des Europäischen Rechnungshofes zu *Twinning* von 2003 schien die Kommission sich jedoch der Tatsache und Herausforderung der interkulturellen Zusammenarbeit bewusst zu sein:

„Bringing experts from different countries and administrative cultures, with no previous experience in international cooperation, to work together has been and is a complex and difficult task.“<sup>658</sup>

Weder an dieser Stelle noch anderswo findet sich allerdings eine Weiterführung dieses Gedankens, zB in Form von expliziten Maßnahmen, die die Erfüllung dieser Aufgabe erleichtern könnten.

Stark hervorgehoben wird von der EK allerdings stets der Partnerschaftscharakter der Projekte und die gemeinsame Planung und Implementierung der Aktivitäten. Die vielfache Betonung des gemeinsamen Handelns wird aber in sämtlichen Fassungen des Handbuchs immer in Zusammenhang mit der beiderseitigen Verpflichtung zur Erreichung der vereinbarten Ergebnisse gesetzt. Damit wird unterstrichen, dass nicht nur der MS-Partner eine Leistung zu erbringen hat, sondern dass auch die BL-Seite einen Beitrag leisten muss und die Verantwortung für die nachhaltige Umsetzung der Projektziele letztlich bei ihr liegt:

„Twinning ... is not a one-way delivery of technical assistance from a MS to a BC. It is a joint process, in which each partner takes on responsibilities. The BC commits itself to undertaking and funding reforms, the MS to accompanying the process for the duration of the project ...“<sup>659</sup>

Diese Partnerschaftlichkeit in *Twinning* bedeutet auch, dass im gemeinsam erstellten Projektarbeitsplan auch die Aufgaben und zu erbringenden Leistungen des BL-Partners genau definiert werden. Diese Vorgabe wurde in den verschiedenen Fassungen des Handbuchs immer deutlicher formuliert bzw. darauf immer mehr Wert gelegt. Die vertragliche Bindung beider Projektpartner<sup>660</sup> wird mehrfach hervorgehoben, mit Augenmerk vor allem auch auf dem Beitrag des BL. Die Förderung von Ownership auf Seiten des BL ist ein wichtiger Teil der Partnerschaft:

„Die Projekte beruhen auf einer authentischen Partnerschaft, die enge Zusammenarbeit fördert. Da das Empfängerland über das Ownership an dem Projekt verfügt, ist die Beziehung zum Mitgliedstaat die einer Partnerschaft mit gemeinsamer Verantwortung für die Erreichung der vereinbarten Ergebnisse – es handelt sich nicht um eine Kunden-Lieferanten-Beziehung.“<sup>661</sup>

---

<sup>657</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006), S. 23.

<sup>658</sup> European Court of Auditors (2003), S.37.

<sup>659</sup> European Commission (2007c), S. 11. Vgl. auch

[http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm), zugegriffen am 11.10.2008.

<sup>660</sup> Dies auch in Abgrenzung zu klassischen Technical Assistance-Projekten, bei denen der Vertrag zwischen EK und durchführender Organisation geschlossen wird und es keine vertragliche Verpflichtung des Benefiziars gibt.

<sup>661</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Informationen und Beziehungen zu den Organen (2006), S. 9.

Ähnlich auch der neue Aktivitätsbericht von EuropeAid zu *Twinning*: „It is a joint project, shared by the two partner administrations, committed at either side. The Beneficiary Country retains ownership of the project ...“<sup>662</sup>

Der Sinn der Zusammenarbeit ist dabei klar mit der Umsetzung von Reformen durch das BL definiert:

“Twinning can only work if the BC is fully determined to carry out the reforms and reorganisation needed in accordance with the policy priorities set in the context of enlargement or other fields of co-operation with the EU.”<sup>663</sup>

Die daraus resultierende ungleiche Position der Projektpartner – einer muss sich entwickeln, der andere assistiert dabei (siehe auch die Ausführungen im vorherigen Kapitel) – wird etwas dadurch relativiert, dass nicht nur der Arbeitsplan Verhandlungssache zwischen den Partnern ist (begrenzt durch den Rahmen der zwischen BL und der EK akkordierten Projektausschreibung) und Änderungen dazu während des Projekts nur einvernehmlich erfolgen können, sondern dass ebenso die Berichte über den Verlauf und die Ergebnisse des Projekts durch die beiden ProjektleiterInnen im Einvernehmen verfasst werden müssen. Dies gibt der BL-Seite einen gewissen Einfluss auf die Inhalte der Berichte – inklusive darin uU geäußelter Kritik - und stärkt somit ihre Stellung ein wenig. Dennoch lässt sich aus der Interpretation des Regelwerks heraus nicht von einer völlig gleichrangigen Partnerschaft – im Sinne einer gänzlich „equitable interaction“<sup>664</sup> (siehe Begriffsbestimmung von Interkulturalität in Kapitel 2.1) – sprechen und bleibt auch im einzelnen Projekt eine gewisse Asymmetrie bestehen. Als für die Partnerschaft im Projekt belastend erscheint auch die Tatsache, dass aufgrund des *Twinning*-Reglements aus EU Mitteln erstens nur MS-ExpertInnen bezahlt werden können (BL-Personal erhält sein Gehalt von den eigenen Behörden) und zweitens die Entlohnung der MS-RepräsentantInnen deutlich höher ist als die ihrer ‚counterparts‘, wobei die genauen Ansätze zumindest dem/r BL-ProjektleiterIn bekannt sind. Wenn auch bis in einem gewissen Maß argumentierbar, können diese Unterschiede doch für Missstimmung in einem Projekt sorgen. Diese Gefahr ist auch im Evaluierungsbericht der *European Agency for Reconstruction* dokumentiert, wo es heißt:

“... the beneficiary questioned why project responsibility sharing was not equally valued, the remuneration levels of staff from the MS administration being significantly higher than the ones of BC ministries.”<sup>665</sup>

An der grundsätzlich vorhandenen Asymmetrie in *Twinning* – die in Folge des Prinzips der Konditionalität und dem Schwerpunkt auf dem Wissenstransfer von MS zu BL nur logisch ist – können auch Begriffe wie „authentische Partnerschaft“ oder „peer-to-peer-Austausch“, wie sie die Kommission in ihrer *Twinning*-Broschüre *Europa gemeinsam bauen* verwendet und die völlige Gleichrangigkeit suggerieren,<sup>666</sup> nicht viel ändern. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Präsentation einer Kommissionsvertreterin über *Twinning* in Rumänien

---

<sup>662</sup> Europäische Kommission, EuropeAid (2008), S. 2.

<sup>663</sup> European Commission (2007c), S. 18.

<sup>664</sup> UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005, Artikel 4.8.

<sup>665</sup> European Agency for Reconstruction, Evaluation Unit (2005), S. 13.

<sup>666</sup> Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Informationen und Beziehungen zu den Organen (2006), S. 8f.

nach dem EU Beitritt, die zu „mind setting after accession“ u.a. festhielt: „Equal status, no longer accession driven“.<sup>667</sup> Dies bildet mit Umkehrschluss sehr gut das zuvor bestehende Gefälle Mitgliedstaat – Kandidaten-/Beitrittsstaat ab.

Wie dieses prinzipiell im Konzept von *Twinning* – trotz des Ansatzes der Partnerschaftlichkeit – angelegte, asymmetrische Verhältnis zwischen den Projektbeteiligten auf MS- und BL-Seite sich in der Implementierung eines konkreten Projekts auswirkt liegt allerdings sehr an der Herangehensweise der beteiligten Personen. Wie schon in Kapitel 4.2.3 erwähnt, ist es sowohl für die direkte Implementierung als auch den nachhaltigen Erfolg eines Projekts wichtig, dass das MS-Team mit Lernbereitschaft, Kollegialität und Offenheit für auf das BL zugeschnittene Lösungen in das Projekt geht. So beschreibt die Evaluierung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit „die Beziehungen zwischen den Projektpartnern [in den fünf von ihr untersuchten Projekten] als partnerschaftlich, gleichberechtigt („auf Augenhöhe“), und kommt gleichzeitig zum Ergebnis, dass die deutschen ExpertInnen selbst viel gelernt hätten und ein „wechselseitige[r] Austausch von Fachwissen und Erfahrungen“ stattgefunden habe.<sup>668</sup> Das heißt, wie auch schon im vorigen Kapitel angeschnitten, die beteiligten Personen und Institutionen haben großen Einfluss darauf, ob ein *Twinning*-Projekt als beidseitiger Wissenstransfer funktioniert oder ob die – grundsätzlich im Design von *Twinning* verankerte – „Lehrer-Schüler“-Beziehung zu Tage tritt. Ein gemeinsamer Lernprozess bedeutet gegenseitige Anpassung und erfordert, wie Tulumets hervorhebt, neben den fachlichen weitere besondere Fähigkeiten:

“Many examples show that adaptation processes were not always easy, as they first required a common language, then a lot of time, patience, psychology, curiosity for the culture and traditions of the other, and the will to work together.”<sup>669</sup>

Diese Fähigkeiten können zu den Schlüsselqualifikationen von interkultureller Kompetenz nach Bolten (siehe Kapitel 2.1) gezählt werden. Dies bringt mich zur Beantwortung der nächsten Frage: welcher Stellenwert wird der interkulturellen Kompetenz von Projektteammitgliedern und da insbesondere des/r RTA eingeräumt?

Das *Twinning*-Handbuch enthält in Bezug auf KurzzeitexpertInnen, die nach ihren Qualifikationen in drei Kategorien eingeteilt werden, für ‚senior experts‘ unter anderem folgende Anforderung: „Capacity to demonstrate innovative approach by abstracting from own experience and adapting to the needs, constraints and culture of the beneficiary.“<sup>670</sup> Bemerkenswerterweise findet sich diese oder eine ähnliche Bestimmung weder in den Regelungen zur MS-Projektleitung noch in jenen zur Funktion des/r RTA. Zum/r RTA erwähnt das Handbuch neben fachlichen Qualifikationen lediglich: „ ... good management, communication and language skills are an asset.“<sup>671</sup> Es scheint verwunderlich, dass die Fähigkeit, sich in ein fremdkulturelles Umfeld zu integrieren, zwar von kurzfristig zum Einsatz kommenden ExpertInnen verlangt wird, nicht aber als wichtige Kompetenz jener Person, die sich für die ganze Projektdauer vor Ort aufhält, definiert wird. Dies scheint vor allem auch

---

<sup>667</sup> Präsentation „Twinning in Romania after EU accession“, Noor Vergeer, Vertretung der Europäischen Kommission in Rumänien, Twinning-Seminar im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 10.12.2007. S. 13.

<sup>668</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006), S. 13f.

<sup>669</sup> Tulumets (2005), S. 82.

<sup>670</sup> European Commission (2007c), S. 75.

<sup>671</sup> Idib., S. 62.

inkonsistent mit folgender bereits in der ersten *Twinning*-Informationsbroschüre der EK von 2001 getätigten Aussage: „Heranführungsberater müssen kulturelle Quantensprünge machen, wenn sie erfolgreich in der Verwaltung eines anderen Landes arbeiten wollen.“<sup>672</sup> Selbst wenn nicht weiter ausgeführt wird, was mit ‚kulturellen Quantensprüngen‘ gemeint ist, werden an dieser Stelle dennoch Flexibilität, Anpassungsbereitschaft sowie „die Fähigkeit, eine Beziehung zu ihren Amtskollegen herzustellen und als Fachkollegen ihr Vertrauen zu gewinnen“<sup>673</sup> als Schlüsselfaktoren bezeichnet. Auch in der nachfolgenden Publikation von 2005 wiederholte die EK: „RTAs have to adapt culturally to work successfully in another country’s administration.“<sup>674</sup> Dennoch findet sich bis heute im Regelwerk kein expliziter oder impliziter Bezug auf interkulturelle Kompetenz des/r RTA. Ebenso wenig hat das Thema Interkulturalität als solches Eingang in das seit der Überarbeitung des Regelwerks 2002 angebotene RTA-Training durch die EK in Brüssel gefunden: die für die Analyse zur Verfügung stehenden Unterlagen belegen, dass einzelne Aspekte davon höchstens unter der Thematik Kommunikation im Projekt und/oder in den dort präsentierten Erfahrungsberichten von RTAs gestreift werden.<sup>675</sup> Die generell oft mangelnden Fähigkeiten von RTAs in den Anfangsjahren von *Twinning* wurden sowohl in der OMAS-Evaluierung von 2001 als auch im Bericht des Europäischen Rechnungshofes kritisiert und eine sorgfältigere Auswahl empfohlen.<sup>676</sup> Auch die Evaluierung von Cooper und Johansen von 2003 geht auf die Qualität des/r RTA ein und empfiehlt einerseits „better scrutiny“<sup>677</sup>, andererseits eine Verbesserung der Schulung:

„Further improvement in the training of PAAs including some individual feedback on their personal and inter-personal strengths and weaknesses would probably give the PAAs a better understanding of how they are seen by their new colleagues in ACs.“<sup>678</sup>

Die Evaluierung des EMS-Konsortiums von 2004 unterstreicht die notwendigen „facilitative, communicative skills“ des gesamten MS-Teams und betont in Hinblick auf den/die RTA: „... it is desirable that s/he can enter into an interactive dialogue ... with the counterparts ... The burden is on the visitor to establish him/herself, not the other way around.“<sup>679</sup> Empfohlen wird die Entwicklung eines klaren Kompetenzrahmens, der die persönlichen Fähigkeiten des/r RTA definieren sollte. Darunter sehen die EvaluatorInnen Kommunikationsfähigkeit, Offenheit und Flexibilität sowie die Fähigkeit, produktive Arbeitsbeziehungen herzustellen und aufrecht zu erhalten – Kompetenzen, die sie im Übrigen auch für den/die RTA Counterpart als notwendig erachten.<sup>680</sup>

Wie eingangs erwähnt, ist die Evaluierung der deutschen GTZ die bisher einzige, die zumindest an einer Stelle auf das Konzept Interkulturalität abstellt, wenn auch ohne genauer darauf einzugehen. Generell finden sich darin um einiges mehr explizite Bezüge auf kulturelle Aspekte als dies in den anderen Evaluierungen der Fall ist. Eine Schlussfolgerung der Evaluierung lautet:

---

<sup>672</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2001), S. 22.

<sup>673</sup> Ibid.

<sup>674</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Institutionenaufbau (2005), S.5.

<sup>675</sup> So etwa wenn von der „right attitude“ und der Position des/r RTA als „foreigner“ die Rede ist. Vgl. Präsentation „Making it all worthwhile“, Marie Digne, RTA, RTA-Training 12.12.2003, S. 12-13.

<sup>676</sup> Vgl. OMAS Consortium (2001), S. 18; European Court of Auditors (2003), S. 28.

<sup>677</sup> Cooper; Johansen (2003), S. 18.

<sup>678</sup> Ibid.

<sup>679</sup> EMS Consortium (2004), S. 17.

<sup>680</sup> Vgl. ibid., S. 19f.

„Die Entwicklung von gegenseitigem Verständnis für die kulturellen Unterschiede ist notwendig für eine erfolgreiche Verständigung im Projekt. Gleichzeitig wird das im Projektverlauf verbesserte Verständnis der Bedarfe und Problemlagen des anderen Twinning-Partners sowie dessen kulturellen Besonderheiten auch als Gewinn empfunden.“<sup>681</sup>

In Hinblick auf die Zusammenarbeit im Projekt führen die AutorInnen folgende zwei Erkenntnisse auf deutscher Seite an:

- „• Im Projektverlauf hat sich die soziale Kompetenz deutscher Experten verbessert (besseres Verständnis und Akzeptanz von kulturellen Unterschieden).
- Gute Kenntnisse und das Verständnis der jeweiligen Situation in den Beitrittsländern (kulturelle Rahmenbedingungen und Verwaltungsrahmen) sind wichtig für eine gute Projektdurchführung. Deutsche Experten sollten sich bereits in der Vorbereitungsphase des Projekts sowie zu Projektbeginn mit den Eigenheiten der Verwaltung in dem jeweiligen Beitrittsland vertraut machen.“<sup>682</sup>

In diesem Zusammenhang erwähnt die Evaluierung auch den von BL-Seite geäußerten Wunsch nach einer „vertiefere[n] Einarbeitung [der ExpertInnen] in den länderspezifischen Kontext“ und regt an, das RTA-Training in diese Richtung hin zu ergänzen.<sup>683</sup> Allgemein wird mehrfach auf die in der Evaluierung hervor kommende Unzufriedenheit der RTAs mit der Schulung in Brüssel eingegangen: diese sei zu allgemein, zu wenig bedarfsorientiert und die Lehrpläne sollten überarbeitet werden.<sup>684</sup> Die letzten *Twinning News* vom 6. Oktober 2008 kündigen für das nächste RTA-Training im Dezember ein geändertes Programm an: „It is the first time that the training will be implemented with a new, more practiceoriented formula.“<sup>685</sup> Es bleibt abzuwarten, wie die neuen Inhalte aussehen werden und ob vielleicht ein interkulturelles Sensibilisierungstraining Teil der Schulung sein wird.

Der 2007 erschienene *Twinning*-Leitfaden der Obersten Rechnungskontrollbehörden und des Europäischen Rechnungshofes, der keine Evaluierung ist, sondern praktische Anleitung zur Durchführung von einschlägigen *Twinning*-Projekten gibt, greift den Aspekt Kultur ebenfalls auf. Scheint der GTZ-Evaluierung das Konzept der Nationalkulturen zugrunde zu liegen, stellt der Leitfaden auf ein weiteres Verständnis ab und konstatiert: „Perhaps the most important and often least recognised factors in this process is the culture of the organisation and the people – at all levels – who work in it.“<sup>686</sup> Wiederholt betont wird die Notwendigkeit, das Projekt auf einer echten Partnerschaft aufzubauen und einen offenen und ehrlichen Dialog mit allen Beteiligten zu führen.<sup>687</sup> Insbesondere eine gute Beziehung zwischen RTA und seinem/ihrer Gegenüber wird als essentiell für den Projekterfolg gewertet: „...it must be based on mutual trust and respect“.<sup>688</sup> Daher werden zu den erforderlichen Fähigkeiten des/r RTA auch „[g]ood

---

<sup>681</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006), S.11.

<sup>682</sup> Ibid., S. 13.

<sup>683</sup> Ibid., S. 15.

<sup>684</sup> Ibid., S. 37, 39, 40.

<sup>685</sup> *Twinning News* No. 35, S. 2.

<sup>686</sup> The Presidents of the Supreme Audit Institutions of the Candidate and Potential Candidate Countries and the European Court of Auditors (2007), S. 16.

<sup>687</sup> Vgl. Ibid., S. 16, 37, 42, 49.

<sup>688</sup> Ibid., S. 35.

communication and interpersonal skills“ sowie „[f]lexibility and willingness to adapt to local cultural and working conditions“ gezählt.<sup>689</sup>

Funktionierende Kommunikation wird also stets als einer der wichtigsten Bestandteil einer effizienten Kooperation und eines erfolgreichen *Twinning*-Projekts identifiziert. Dies hängt natürlich eng mit Sprache zusammen und bringt mich zur Frage, welche Rolle Sprachkenntnissen in *Twinning* zukommt.

Das Handbuch bezeichnet Sprache als „basic but important issue“ und sieht vor: „...the Twinning partners should ... have agreed upon common working languages and the language skills required of the RTA for carrying out day-to-day duties ...“<sup>690</sup> Das heißt, dass neben der Arbeitssprache(n) – idR Englisch oder Französisch – auch die Kenntnis der lokalen Sprache für den/die RTA von Bedeutung bzw. erforderlich sein kann.<sup>691</sup> So auch Annex B zum Handbuch, der die genauen RTA- Regelungen enthält: „RTAs may be required to have a satisfactory knowledge of a second language where this is necessary for the performance of his/her duties.“<sup>692</sup> Weitere Bestimmungen oder Vorkehrungen zu Mehrsprachigkeit enthält das *Twinning*-Regelwerk nicht.

Die Bedeutung von Kenntnissen der örtlichen Sprache für das Team-building vor Ort wird einerseits von der EK selbst – „Herrn Baconins Kenntnisse des Landes und seiner Sprache haben ihm geholfen, Teil eines Teams zu werden.“<sup>693</sup> – als auch in RTA-Erfahrungsberichten hervorgehoben.<sup>694</sup> Die Evaluierungen haben sich dieses Themas nicht spezifisch angenommen, aber allgemein – wie oben dargestellt – den Bereich Kommunikation beleuchtet. Dass Kommunikation und auch Integration in die neue Umgebung mit Kenntnissen der lokalen Sprache besser funktionieren, liegt auf der Hand. Der Europäische Rechnungshof hat Probleme mit Sprache und Integration als einen Grund für mangelhafte Leistung des/r RTA identifiziert.<sup>695</sup> Anstatt auf die Förderung des Erwerbs der örtlichen Sprache, setzt die EK bei der Behebung solcher Probleme auf den/die RTA-AssistentIn als Schlüsselperson und „window‘ to the local world“.<sup>696</sup> Tatsächlich kommt dem/r AssistentIn – wie schon in Kapitel 4.2.3 angesprochen – eine wichtige Stellung im Projekt zu und wurde das auch im zuvor zitierten neuen Leitfadens zu *Twinning* im Auditbereich unterstrichen.<sup>697</sup> Er/sie übernimmt nicht nur Übersetzungen für den/die RTA, sondern kann auch als interkultureller Dolmetscher fungieren, indem er/sie den/die RTA bei seiner Integration in das neue kulturelle Umfeld unterstützt. Diese mögliche Funktion des/r AssistentIn als KulturvermittlerIn wurde bisher weder von der Kommission noch in Evaluierungen berücksichtigt. Trotz der unverzichtbaren Rolle des/r RTA-AssistentIn bleibt jedoch die Tatsache bestehen, dass Fremdsprachenkenntnisse einen wichtigen Teil von interkultureller Kompetenz darstellen (siehe auch Kapitel 2.1) und

---

<sup>689</sup> Ibid., S. 31.

<sup>690</sup> European Commission (2007c), S. 115.

<sup>691</sup> Die Bestimmung wurde 2004 insofern geändert als zuvor Arbeitssprache und täglich verwendete Sprache gleich gesetzt waren. Vgl. European Commission (2002a): *Preparing Candidate Countries for Accession to the EU - Institution Building - A Reference Manual on "Twinning" Projects*. Revised version February 2002. S. 73.

<sup>692</sup> European Commission (2007c), Annex B1.

<sup>693</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2001), S. 11.

<sup>694</sup> Vgl. Präsentation „Trials and Tribulations of a PAA“, Stephen Fox, PAA-Training, 18.-19.09.2003. S. 7.

<sup>695</sup> Vgl. European Court of Auditors (2003), S. 28

<sup>696</sup> Präsentation „Practical Advice from an EC Delegation“, Dora Krumova, EC Delegation in Sofia, RTA-Training, 11.-12.12.2003. S. 30. Ähnlich auch Präsentation „Twinning Project Implementation - PAA Training Session“, Martin Kern, EC Delegation in Estonia, PAA-Training 18.-19.09.2003.

<sup>697</sup> Vgl. The Presidents of the Supreme Audit Institutions of the Candidate and Potential Candidate Countries and the European Court of Auditors (2007), S. 37.

dass das Erlernen der örtlichen Sprache durch den/die RTA besondere Bedeutung in zweierlei Hinsicht hat. Margret Steixners Befund für den Kontext Entwicklungszusammenarbeit gilt auch hier:

„Das Erlernen lokaler Sprachen wirkt sich neben den erweiterten Möglichkeiten zu kommunizieren auch auf die Beziehungsebene aus, das dies als Bereitschaft, sich auf die fremde Kultur einzulassen, gewertet wird.“<sup>698</sup>

Die Kenntnis der lokalen Sprache ist zwar in keinem der 17 ‚project fiches‘, die bisher (Stand 17.10.2008) unter IPA und ENPI 2008 ausgeschrieben wurden<sup>699</sup> und auf die ich abschließend hinsichtlich der darin formulierten Profile des MS-Teams kurz eingehen will, als Voraussetzung für die RTA-Funktion formuliert, wird aber doch in acht Ausschreibungen als wünschenswert oder vorteilhaft bezeichnet (dies gilt zum Teil auch für den/die MS-ProjektleiterIn). Auch Erfahrung im jeweiligen Land oder in der Region wird in diesen teilweise als Pluspunkt genannt. In zwei Fällen wurden gute bzw. exzellente interpersonelle Fähigkeiten sowie Arbeitserfahrung in einem multi-kulturellen/multi-nationalen Team als erforderlich festgehalten. In den restlichen neun Projektausschreibungen wird jedoch rein auf die fachlichen Anforderungen sowie auf Englisch- und Computerkenntnisse abgestellt; persönliche Kompetenzen werden nicht erwähnt. Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass interkulturelle Kompetenz als solche noch keinen Eingang in die Anforderungsprofile der *Twining*-Projekte gefunden hat und höchstens in Teilaspekten berücksichtigt wird, wobei dies allerdings auch nur in der absoluten Minderzahl der Ausschreibungen der Fall ist.

---

<sup>698</sup> Steixner (2007), S. 135.

<sup>699</sup> Siehe Liste der analysierten Materialien im Literaturverzeichnis.

## 5 Conclusio

Als die Europäische Kommission vor drei Jahren im Oktober 2005 dem Europäischen Parlament und dem Rat ihren Vorschlag zur Initiierung des Europäischen Jahres des interkulturellen Dialogs 2008 vorlegte, hielt sie darin fest: „In general, intercultural dialogue may be tackled in each relevant Community programme or action where this is compatible with its conception and management.“<sup>700</sup> Im Sinne der seit ihrem Amtsantritt 2004 von der Kommission verfolgten Politik, interkulturellen Dialog zu einer Querschnittsmaterie zu machen, sprach Kommissar Ján Figel’ auf der im Mai 2008 abgehaltenen Konferenz „New Paradigms, New Models – Culture in the EU External Relations“ davon „to mainstream culture and intercultural dialogue in our external policies, projects and programmes“.<sup>701</sup> Im Rahmen dieser Arbeit habe ich herausgearbeitet, wie und in welchem Kontext sich diese Politik des interkulturellen Dialogs auf EU Ebene entwickelt hat, dass das Mainstreaming bisher im Heranführungsinstrument *Twinning* nicht erfolgt ist und wie sich das Design von *Twinning* grundsätzlich für interkulturellen Dialog eignen würde.

Interkultureller Dialog ist eine Komponente der europäischen Diversitätspolitik, die, wie ich im ersten Abschnitt dieser Arbeit gezeigt habe, von instabiler Terminologie geprägt ist. Bereits der Begriff Diversität wird in unterschiedlichen Bedeutungen verwendet, was die EU Rechtsbestimmungen, die darauf rekurrieren, unklar und interpretierbar macht. Ob etwa Artikel 151 EG-Vertrag, Artikel 22 Europäische Grundrechtscharta und Artikel 3 Absatz 3 EU-Vertrag idF des Vertrags von Lissabon, die alle die Achtung / Wahrung von kultureller Diversität verankern, auf Vielfalt zwischen den Staaten (und somit auf das Konzept von Nationalkulturen) abstellen oder aber von kultureller Vielfalt auf subnationaler, dh gesellschaftlicher Ebene innerhalb der Staaten sprechen, ist bis dato ungeklärt und Auslegungssache. Die Umschreibung von kultureller Diversität der UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ist sehr vage und trägt kaum zur Klärung des Begriffs bei. Auch die Kulturprogramme der Europäischen Kommission von 2000 und 2007 haben keine Definition von kultureller Vielfalt, deren Förderung sie unterstütz(t)en, gebracht. Das Programm für die Haushaltsperiode 2007-2013 bietet allerdings Anhaltspunkte für eine Lesart von kultureller Vielfalt als Diversität innerhalb der Mitgliedstaaten. Die Tendenz zu einem solchen Verständnis lässt sich auch der neuen Europäischen Kulturagenda von 2007, die die Förderung von kultureller Vielfalt und interkulturellem Dialog als erstes ihrer drei Ziele nennt, entnehmen, wie ich in Kapitel 3.2 argumentiert habe. Ebenso bekräftigt der Diskurs rund um das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs eine tiefer gehende Auffassung von Diversität, die sich nicht bloß auf die Vielfalt zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt.

In ähnlicher Weise hat das Konzept interkultureller Dialog in den letzten Jahren eine Ausweitung seiner Bedeutung erfahren. Lag in der ersten Hälfte des Jahrzehnts unter der Kommission Prodi – insbesondere in Folge von 9/11 – der Fokus auf ‚Dialog der / zwischen den Kulturen‘ (was, wie ich dargestellt habe, sehr leicht eine religiöse Aufladung und bipolare Sichtweise mit sich bringt) und da speziell auf Dialog im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft, so hat sich das Verständnis von interkulturellem Dialog seit 2004 in einem umfassenderen Sinn weiterentwickelt. Die zunehmende Diversifizierung der europäischen

---

<sup>700</sup> European Commission (2005a), S. 6.

<sup>701</sup> Figel’ (2008c), S. 6.

Gesellschaften, bedingt nicht zuletzt durch die jüngste Erweiterungsrunde der Union, hat die Bedeutung von interkulturellem Dialog auch innerhalb der EU in den Vordergrund gerückt. Sein Beitrag zur Förderung einer aktiven UnionsbürgerInnenschaft und zur Schaffung einer europäischen Identität, die sich auf ‚unity in diversity‘ gründet, wird sowohl von Seiten der EU Institutionen als auch der Wissenschaft anerkannt und hervorgehoben.

Die neue Europäische Kulturagenda bringt eine strategischere Kulturpolitik der EU mit sich, die sich auch in der Einführung neuer Mechanismen im Kultursektor (strukturierter Dialog mit Kulturschaffenden und der Zivilgesellschaft, Offene Methode der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten) und dem beabsichtigten generellen Mainstreaming von kulturellen Aspekten in allen Politikbereichen der Union äußert. Im Kontext dieses Mainstreamings steht auch die Behandlung von interkulturellem Dialog als Querschnittsmaterie. Wie ich dargelegt habe, steht dieses Mainstreaming noch ziemlich am Anfang, im Speziellen was die Außenpolitik der Union anbelangt. Hier wird auch die Erweiterungspolitik explizit als Politikfeld genannt, in das kulturelle Aspekte Eingang finden sollen. Es scheint, dass sich die Europäische Kommission hier allerdings noch in einer Orientierungsphase befindet, in der sie ihre Handlungsmöglichkeiten erst auslotet.

Dies zeigt sich auch, wenn man den Blick auf *Twinning* und den Stellenwert von Interkulturalität und interkulturellem Dialog darin lenkt. Wie meine Analyse ergeben hat, wird *Twinning* von der Kommission nur marginal als Form von interkultureller Zusammenarbeit erfasst. In Folge dessen wird auch dem Aspekt der interkulturellen Kompetenz der Projektbeteiligten – und hier ist insbesondere die Kompetenz des/der sekundierten Resident Twinning Adviser von Relevanz<sup>702</sup> – wenig bis keine Beachtung geschenkt. Weder stellen die allgemeinen Regelungen zu deren Qualifikationen oder – in der Mehrzahl der untersuchten Fälle - die konkreten Projektausschreibungen auf diesbezügliche Fähigkeiten ab, noch ist das Thema Interkulturalität bis dato Gegenstand der von der EK abgehaltenen RTA-Schulungen. Gespannt darf man dabei sein, ob die derzeit stattfindende Überarbeitung des Lehrplans für diese Trainings eine Aufnahme von diesbezüglichen Inhalten bringen wird. Dies entspräche angesichts der Tatsache, dass der Schwerpunkt des politischen Diskurses in der ersten Hälfte des EJID auf die Förderung von interkultureller Kompetenz gelegt wurde (siehe Schlussfolgerungen des Rates vom Juni zu diesem Thema, die auch auf die policy des ‚lifelong learning‘ abstellen), einer konsistenten Politik der Kommission.<sup>703</sup> Damit zusammenhängend ist auch hervorzuheben, dass der Erwerb der lokalen Sprache durch den/die RTA im *Twinning*-Regelwerk nicht vorgesehen ist, dh dieses keine diesbezüglichen Unterstützungsmaßnahmen enthält. In dem vor kurzem veröffentlichten Strategiepapier der Kommission zu Mehrsprachigkeit wird diese ebenfalls als Querschnittsthema propagiert, das sektorübergreifend gefördert werden soll, werden Fremdsprachenkenntnisse als „den Zugang zu anderen Ländern und Kulturen“<sup>704</sup> öffnend bezeichnet und der „Abbau von Hindernissen für den interkulturellen Dialog“<sup>705</sup> als ein Hauptziel der EU Sprachenpolitik definiert. Hier könnte als

---

<sup>702</sup> Vgl. DG Education and Culture: Conference „Intercultural Dialogue - Best practices at Community level“, Brussels 22-23 November 2006 – Proceedings. S. 34: „Transnational mobility of workers can be considered as a powerful tool to eliminate prejudices and promote respect of diversity and intercultural understanding.“ (Generaldirektorin Odile Quintin)

<sup>703</sup> Vgl. *ibid.*, S. 17: „Participants [von Auslandseinsätzen] should be adequately prepared before departure and be equally well debriefed after homecoming – otherwise there is a risk that misunderstandings will arise ...“ (dieselbe)

<sup>704</sup> Europäische Kommission (2008c), S. 3.

<sup>705</sup> *Ibid.*, S. 5.

Maßnahme im Sinne dieser Politik – die das Lernen von Nicht-EU-Sprachen in der EU explizit als ein Ziel verankert - und damit zur Erhöhung der Kohärenz etwa die Förderung des Spracherwerbs durch den/die RTA in die erstattungsfähigen Projektvorbereitungskosten inkludiert werden. Das würde auch „das gegenseitige Interesse am Austausch von Erfahrungen und Werten mit Drittländern widerspiegeln und ... dem gegenseitigen Verständnis der jeweiligen Kulturen förderlich sein“<sup>706</sup>, wie es in der Entscheidung über die Einberufung des EJID angestrebt wird. Diese Vorgabe bezieht sich auf den Aspekt des ‚mutual learning‘, auf den ich weiter unten noch mal aufgreifen werde. Maßnahmen der EK zur Förderung von interkultureller Kompetenz in *Twinning* würden jedenfalls ein „concrete deliverable“<sup>707</sup> darstellen, wie es Kommissar Figel’ für Bildung in diesem Bereich vor kurzem generell formuliert hat.

Mein generelles Resümee lautet, dass sich die Vorgaben der Diversitätspolitik in Hinblick auf die Förderung des interkulturellen Dialogs als Querschnittsmaterie bisher in *Twinning* nicht reflektieren und dass es auch keine Veränderungen des Instruments gegeben hat, die mit der Entwicklung der Politik des interkulturellen Dialogs zusammen hängen.<sup>708</sup> Insofern sehe ich meine Hypothese im Sinne von keine Korrelation zwischen den beiden policies bestätigt und beachtliche Inkonsistenz in der Politik der Europäischen Kommission. Dies bedeutet allerdings nicht, dass *Twinning* die Wahrung von kultureller Diversität per se ausschließen und keinen passenden Rahmen für interkulturellen Dialog bieten würde.

*Twinning* heißt Kommunikation, Kooperation, Austausch. Wie Königová, Tulmets und Tomalová schreiben, kann *Twinning* als Ansatz gesehen werden, neben das Prinzip der Konditionalität in der Heranführungspolitik einen „policy-dialogue approach“<sup>709</sup> zu stellen. Die gemeinsame Planung und Durchführung eines Projekts auf Basis von echter Partnerschaftlichkeit, Respekt und beidseitiger Anpassungsbereitschaft ist interkulturelle Interaktion („doing things together“ im Sinne von Léonce Bekemans) und entspricht dem Konzept des Dialogs. Dies setzt die Haltung voraus „that no part/side/partner in the dialogue stays in the center of the world or in an absolute position.“<sup>710</sup> Vertreten die Projektpartner einen solchen Zugang ist beiderseitiges Lernen möglich und kann die grundsätzlich in *Twinning* – als Teil der von Konditionalität und Asymmetrie geprägten Heranführungspolitik – angelegte Einseitigkeit des Wissenstransfers und die Absolutheit von EU Positionen (im Sinne von einer einzigen richtigen Lösung) überwunden werden. Der ‚mutual learning‘ - Ansatz steht auch hinter dem Konzept von interkulturellem Dialog, dessen Ziel nicht die einseitige Änderung eines Partners ist, sondern die Schaffung von etwas Neuem, der Interkultur als Synergie. Hier lässt sich ein gewisser Konnex zum Phänomen der Hybridisierung im Prozess des Policy-Transfers herstellen, als darin auch die Schaffung einer ‚dritten Lösung‘ (die Elemente des Modells / Systems von Staat A mit vorhandenen Praktiken / Traditionen von Staat B kombiniert) enthalten ist. Da die Begünstigtenländer in *Twinning*, so wie Königová argumentiert, sehr wohl einen Spielraum für spezifische nationale Lösungen haben – und das ist angesichts des

---

<sup>706</sup> Präambel der Entscheidung Nr. 1983/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zum Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs (2008); Amtsblatt der Europäischen Union L 412/44 vom 30.12.2006.

<sup>707</sup> Figel’ (2008b), S. 2.

<sup>708</sup> So hat etwa die explizite Festlegung von interkulturellem Dialog als sektorübergreifende Priorität in der Entscheidung über das EJID vom 18. Dezember 2006 keinerlei Wirkung auf die Überarbeitung des *Twinning*-Handbuchs im Jahr 2007 gezeigt.

<sup>709</sup> Königová; Tulmets; Tomalová (2006), S. 16.

<sup>710</sup> ERICarts - European Institute for Comparative Cultural Research (2008), S. 10.

Fehlens eines europäischen governance-Standards hinsichtlich Strukturen und Verfahren, durch die der *acquis* implementiert wird, der Fall – ist ein gewisser Raum für Diversität in der Heranführungspolitik gegeben. Deren Anerkennung ist wiederum die Voraussetzung für interkulturellen Dialog als „equitable interaction“.<sup>711</sup> Mein Argument ist daher, dass *Twinning* einen geeigneten Raum für interkulturellen Dialog bildet, dies aber nicht genügend bzw. explizit keine Berücksichtigung durch die EK findet. Es scheint mir aber hinter der Betonung von zB „peer-to-peer-Austausch“ oder „authentische Partnerschaft“<sup>712</sup> eine implizite Anerkennung zumindest des ‚mutual learning‘ - Ansatzes (auch wenn im Regelwerk weiterhin keine Anhaltspunkte dafür vorhanden sind) zu stehen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit das Element der Interkulturalität durch das vorgesehene Mainstreaming Eingang in das Konzept von *Twinning*, wie es die Europäische Kommission vorgibt, finden wird. Ob das EJID mit seinen Schwerpunktsetzungen hier von Einfluss sein wird, ist ebenfalls noch nicht abzusehen. Im Lichte der wiederholt geäußerten Langfristigkeit und Nachhaltigkeit der Politik des interkulturellen Dialogs ist allerdings ein Effekt auch auf *Twinning* zu erhoffen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die neue inter-service-group, die die Behandlung von kulturellen Agenden als horizontale Priorität gewährleisten soll. Es bleibt abzuwarten, welche Aktivitäten die Gruppe konkret setzen und ob / wie sie es schaffen wird, die kulturelle Dimension in die Außenbeziehungen der Union und spezifisch in ihre Erweiterungspolitik einzuführen. Die Frage bleibt, inwieweit dies auch Auswirkungen konkret auf *Twinning* haben wird. Die Civil Society Platform for Intercultural Dialogue hat in ihren Rainbow Papers dezidiert auf das Mainstreaming von interkulturellem Dialog auch in den Bereichen Erweiterungspolitik und Europäische Nachbarschaftspolitik hingewiesen und an die Kommission appelliert:

„... sicherzustellen, dass der interkulturelle Dialog systematisiert und zu einem Schwerpunkt der Inter-Service-Gruppe für Kultur bei der Europäischen Kommission wird. Diese Inter-Service- Gruppe sollte nicht nur dem Informationsaustausch dienen, sondern ein Ort für die Maßnahmengestaltung zur Förderung des interkulturellen Dialogs mit einem sektorübergreifenden Ansatz in allen EU-Aufgabengebieten sein.“<sup>713</sup>

Man darf gespannt sein auf die endgültige Fertigstellung des Rainbow Papers II und seine Präsentation bei der Schlussveranstaltung des EJID nächsten Monat in Paris und noch viel mehr auf die Reaktion der Kommission in Form von etwaigen konkreten Maßnahmen, um die bisher bestehende Inkonsistenz zwischen den Politiken zu beseitigen.

Zum Abschluss möchte ich noch mal Margret Steixner zitieren, die sich eingehend mit interkultureller Kompetenz im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt hat und – mit Blick über die Ebene von individuellen Personen hinweg - sehr treffend resümiert:

„Interkulturelle Kompetenz ist mehr als eine reine Handlungskompetenz. Sie kann als Haltung definiert werden, die den wertschätzenden Umgang mit kultureller Vielfalt beschreibt und das ihr innewohnende Innovationspotential als Teil der Zusammenarbeit anerkennt. In diesem Sinne ist interkulturelle Kompetenz nicht nur

---

<sup>711</sup> UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005, Artikel 4.8.

<sup>712</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Informationen und Beziehungen zu den Organen (2006), S. 8f.

<sup>713</sup> Zivilgesellschaftliche Plattform für Interkulturellen Dialog (2008), S. 11.

als Lernauftrag an entsandte Fachkräfte zu sehen, sondern als Querthema, das international arbeitende Organisationen und Unternehmen in ihre Organisationsphilosophie integrieren sollten.“<sup>714</sup>

Ich halte es für wünschenswert, dass sich eine solche Haltung des wertschätzenden Umgangs mit kultureller Vielfalt und der Anerkennung des innewohnenden Innovationspotentials bei möglichst allen Akteuren in der EU Heranführungspolitik einstellt – die Europäische Kommission kann dazu einen gewichtigen Beitrag leisten.

---

<sup>714</sup> Steixner (2007), S. 3.

## Literaturverzeichnis

- Bekemans, Léonce (2007a): "General introduction", in: Bekemans et.al. (eds.) (2007), S. 31-44.
- Bekemans, Léonce (2007b): "General conclusion", in: Bekemans et.al. (eds.) (2007), S. 651-665.
- Bekemans, Léonce (2008): *Conference "Intercultural Dialogue for the Greater Europe – The European Union and the Balkans", 23-24 June 2008, Zagreb, Session II "The role of academics in the intercultural dialogue in the enlarged Europe" - Synthesis, testimony and prospective conclusions.*  
[http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/zagreb08/bekemans\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/zagreb08/bekemans_en.pdf)
- Bekemans, Léonce; Karasinska-Fendler, Maria; Mascia, Marco; Papisca, Antonio; Stephanou, Constantine A.; Xuereb, Peter G. (eds.) (2007): *Intercultural Dialogue and Citizenship. Translating Values into Actions. A Common Project for Europeans and Their Partners.* Marsilio Editori: Venice.
- Blokker, Paul (2006): *The Post-enlargement European Order: Europe 'United in Diversity'?*. European Diversity and Autonomy Papers EDAP 1/2006.
- Bloomfield, Jude; Bianchini, Franco (2004): *Intercultural City: Planning for the Intercultural City.* United Kingdom: Comedia.
- Bogdandy, Armin von (2007): *Die Europäische Union und das Völkerrecht der kulturellen Vielfalt – Aspekte einer wunderbaren Freundschaft.* European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 1/2007.
- Bolten, Jürgen (2007): *Interkulturelle Kompetenz.* Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen.
- Boulay, Benjamin (2008): "Interculturalism in France: Orientation of the Scientific Debate (2000-2007) - Overview Summary", in: *Inaugural Symposium of the European Year of Intercultural Dialogue 2008 in France „Intercultural Dialogue and Cultural Diversity: A Renewed Debate“, 13 and 14 March 2008.* Appendix 4. [http://www.histoire-immigration.fr/upload/file/ext\\_media\\_fichier\\_397\\_Colloque\\_AEDI\\_EN.pdf](http://www.histoire-immigration.fr/upload/file/ext_media_fichier_397_Colloque_AEDI_EN.pdf).
- Consultation meeting of the Civil Society Platform for Intercultural Dialogue with the Council of Europe on the White Paper on Intercultural Dialogue, 18 June 2007. Meeting report.*  
<http://www.rainbowplatform.org/coe-consultation-meeting-report.pdf>.
- Cooper, Chris; Johansen, Mikael (2003): *An Evaluation of Completed Twinning Projects. A Report Presented to the National Contact Points' Meeting, Brussels, 30<sup>th</sup>/31<sup>st</sup> January 2003.*
- Council of Europe (2008a): *Fact sheet White Paper on Intercultural Dialogue.* June 2008.
- Council of Europe (2008b): *White Paper on Intercultural Dialogue - "Living Together As Equals in Dignity".* Launched by the Council of Europe Ministers of Foreign Affairs at their 118th Ministerial Session (Strasbourg, 7 May 2008).
- Council of the European Union (2008): *Presidency Background Note - Intercultural Dialogue and Young People.* 5584/08. Brussels, 25 January 2008.  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05584.en08.pdf>
- Council of the European Union, European Commission (2006): *EU Annual Report on Human Rights 2006.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Council of the European Union, European Commission (2007): *EU Annual Report on Human Rights 2007.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006): *e-VALuierung von Twinning-Projekten – Wirkung und Wert von fünf Projekten mit deutscher Beteiligung.* Berlin.
- Dolowitz David, Marsh David (1996): "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", in: *Political Studies*, 44 (3), pp. 343-57.
- EMS Consortium (2004): *Second Generation Twinning – Preliminary Findings. Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003.* Thematic Report ZZ/TWI/03057, 31 March 2004, European Commission Directorate-General Enlargement, Directorate E – Evaluation Unit.
- ERICarts - European Institute for Comparative Cultural Research (2008): *Sharing diversity. National approaches to intercultural dialogue in Europe.*

EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights (2002): *Report on the situation of fundamental rights in the European Union and its Member States in 2002*.

EuroMeSCo (2005): *Barcelona Plus - Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*. Lisbon: EuroMeSCo Secretariat.

Europäische Kommission (2002): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Fahrpläne für Bulgarien und Rumänien*. KOM(2002) 624, Brüssel, 13.11.2002.

Europäische Kommission (2004a): *Mitteilung der Kommission - Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*. KOM(2004) 373 vom 12.5.2004.

Europäische Kommission (2004b): *Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat über die Außenhilfeeinstrumente im Rahmen der zukünftigen Finanziellen Vorausschau 2007 – 2013*. KOM(2004) 626 vom 29.9.2004.

Europäische Kommission (2005a): *Auf- und Ausbau der institutionellen Strukturen im Rahmen der Politiken der Europäischen Union – Leitfaden für Partnerschaftsprojekte (Twinning)*. Überarbeitete Fassung Mai 2005.

Europäische Kommission (2005b): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament - 10. Jahrestag der Partnerschaft Europa-Mittelmeer - Ein Arbeitsprogramm für die Herausforderungen der nächsten fünf Jahre*. KOM(2005) 139 endgültig. Brüssel, 12.4.2005.

Europäische Kommission (2006a): *Gemeinsam gestalten - Die Europäische Nachbarschaftspolitik*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2006b): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*. KOM(2006)726 vom 4.12.2006.

Europäische Kommission (2007a): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat - Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2007 – 2008*. KOM(2007) 663 vom 6.11.2007.

Europäische Kommission (2007b): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Instrument für Heranführungshilfe (IPA) – Indikativer Mehrjahresfinanzrahmen 2009-2011*. KOM(2007) 689, 6.11.2007.

Europäische Kommission (2007c): *Mitteilung der Kommission - Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik*. KOM(2007) 774 vom 05.12.2007.

Europäische Kommission (2008a): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat - Westlicher Balkan: Stärkung der europäischen Perspektive*. KOM(2008) 127 vom 5.3.2008.

Europäische Kommission (2008b): *Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat - Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007*. KOM(2008) 164 vom 3. April 2008.

Europäische Kommission (2008c): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, der Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas, aber auch gemeinsame Verpflichtung*. KOM(2008) 566 vom 18.9.2008.

Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2001): *Twinning in der Praxis (Partnerschaften für den Verwaltungsaufbau)*.

Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Informationen und Beziehungen zu den Organen (2006): *Twinning – Europa gemeinsam aufbauen*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäisches Parlament (2008): *Halbzeitbilanz der Tätigkeit von Hans-Gert Pöttering als Präsident des Europäischen Parlaments, Januar 2007 – April 2008*.  
[http://www.europarl.europa.eu/president/mid\\_term\\_review/de/MidTermReview.pdf](http://www.europarl.europa.eu/president/mid_term_review/de/MidTermReview.pdf).

European Agency for Reconstruction, Evaluation Unit (2005): *Evaluation Report - The Use of the Twinning Instrument by the European Agency for Reconstruction*. EU/13/040/05.

European Commission (2002a): *Preparing Candidate Countries for Accession to the EU - Institution Building - A Reference Manual on "Twinning" Projects*. Revised version February 2002.

European Commission (2002b): *Supporting the Stabilisation and Association Process under the CARDS Programme – Institution Building - A Reference Manual on „Twinning“ Projects*.

European Commission (2003a): *A Reference Manual on Partnership Projects – Valid for the Second Call for Proposals of the Key Institutions Programme*.

European Commission (2003b): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. COM(2003) 104 vom 11.3.2003.

European Commission (2005a): *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the European Year of Intercultural Dialogue (2008)*. COM(2005) 467 final, Brussels, 5.10.2005.

European Commission (2005b): *Annex to the Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the European Year of Intercultural Dialogue (2008) - Impact assessment*. SEC(2005) 1202, Brussels, 5.10.2005.

European Commission (2005c): "Roadmap 2005/EAC/017", in: *Roadmaps – Commission Work-Programme 2005*. S. 68. [http://ec.europa.eu/comm/off/work\\_programme/20050128\\_clwp\\_roadmaps.pdf](http://ec.europa.eu/comm/off/work_programme/20050128_clwp_roadmaps.pdf)

European Commission (2007a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalizing world*. COM(2007) 242 final; Brussels, 10.5.2007.

European Commission (2007b): *Commission Staff Working Document - Inventory of Community actions in the field of culture*. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalizing world. SEC(2007) 570.

European Commission (2007c): *Institution building in the framework of European Union policies – Common Twinning Manual*. Revision 2007.

European Commission (2008): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Barcelona Process: Union for the Mediterranean*. COM(2008) 319 (Final). 20.05.2008.

European Commission, DG Education and Culture (2006): *Conference „Intercultural Dialogue - Best practices at Community level“, Brussels 22-23 November 2006 – Proceedings*.

European Commission, DG Enlargement, Twinning and SIGMA Co-ordination Team (2008): *EU TWINNING in the Enlargement Context - Facts, Figures and Perspectives*. 22 May 2008. unveröffentlicht.

European Commission, Directorate General Enlargement, Institution Building Unit (2005): *Twinning: A Tested Experience in a Broader European Context*.

European Commission, Directorate General for Enlargement, Information and Communication Unit (2007): *Twinning – Institution Building for EU enlargement*. (DVD).

European Commission, Education and Culture DG – 'Europe for Citizens' Programme (2007): *Active European Citizenship Golden Stars Awards 2007. The book of the awarded projects*. Europe for citizens Forum 2007, Brussels, 8 November 2007.

European Commission, EuropeAid (2007): *Activity Report Twinning and TAIEX within the ENPI*.

European Commission, EuropeAid (2008): *Twinning Implementation in the European Neighbourhood Policy context*. May 2008. Unveröffentlicht.

European Court of Auditors (2003): *Special Report No 6/2003 concerning Twinning as the main instrument to support institution-building in Candidate Countries*, 2003/C 167/02, Official Journal of the European Union C 167, Volume 46, 17 July 2003.

European Parliament, Committee on Women's Rights and Gender Equality (2008): *How do you consider the role of women in the dialogue between cultures? Conference on "The Role of Women in Intercultural Dialogue", Brussels, 6 March 2008*.

Grabbe Heather (2001): "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", in: *Journal of European Public Policy*, 8 (6), Dec.. S. 1013-1031.

Group of Intellectuals for Intercultural Dialogue (2008): *A rewarding challenge – How the multiplicity of languages could strengthen Europe*.

High-Level Advisory Group established at the initiative of the President of the European Commission (2003): *Dialogue Between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area*. Report.

*Inaugural Symposium of the European Year of Intercultural Dialogue 2008 in France „Intercultural Dialogue and Cultural Diversity: A Renewed Debate“, 13 and 14 March 2008.* [http://www.histoire-immigration.fr/upload/file/ext\\_media\\_fichier\\_397\\_Colloque\\_AEDI\\_EN.pdf](http://www.histoire-immigration.fr/upload/file/ext_media_fichier_397_Colloque_AEDI_EN.pdf).

*Informationsblatt Europäisches Jahr des interkulturellen Dialogs 2008 (EJID 2008).* [http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/toolbox/DE/editorialkit/EYID\\_FACTSHEET\\_DE.pdf](http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/toolbox/DE/editorialkit/EYID_FACTSHEET_DE.pdf)

*Intercultural Dialogue - Best practices at Community level.* [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/dialogue/catal\\_dial\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/dialogue/catal_dial_en.pdf).

Jacoby, Wade (2002): "Talking the Talk and Walking the Walk: The Cultural and Institutional Effects of Western Models", in Bönker, Frank; Müller, Klaus; Pickel, Andreas (eds.) (2002): *Postcommunist Transformation and the Social Sciences: Cross-Disciplinary Approaches*. Rowman & Littlefield: Boulder. S. 134.

Königová, Lucie (2003): *Genetically Modified Organisations? Twinning as a Case of Transnational Interaction*. Paper for the CEEISA/ISA Convention in Budapest, CEU, 26 – 29 June 2003.

Königová, Lucie; Tulmets, Elsa; Tomalová, Eliška (2006): *Twinning Projects: Analysing the Experience of „Old“ EU Member States and Evaluating Benefits of Twinning Out for the Czech Republic*.

Ladrech, Robert (1994): "Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France", in: *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), March. S. 69-88.

Matoba, Kazuma (2003): *Glocal Dialogue - Transformation through Transcultural Communication*. The Fondazione Eni Enrico Mattei Note di Lavoro Series, NOTA DI LAVORO 74.2003.

Matoba, Kazuma; Scheible, Daniel (2007): *Interkulturelle und transkulturelle Kommunikation*. Working Paper of International Society for Diversity Management e.V. No. 3.

*Non-paper expanding on the proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on „Strengthening the ENP“ – com(2006)726final of 4 December 2006 – Strengthening the civil society dimension of the ENP.* [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper\\_civil-society-dimension\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_civil-society-dimension_en.pdf).

North-South Centre of the Council of Europe (2007): *Main lines of action for the tri-annual workplan for 2008-2010*. NSC/Prog (2007)1, 5 March 2007.

OMAS Consortium (2001): *Ad Hoc Report on the Twinning Instrument*. SIZZ/EUR/01006, 24 October 2001.

Pollak, Johannes; Slominski, Peter (2006): *Das politische System der EU*. Wien: WUV.

Rainbow Platform – Civil Society Platform for Intercultural Dialogue (2008): *Practice makes perfect – a learning framework for Intercultural Dialogue. The Rainbow Paper from the Civil Society Platform for Intercultural Dialogue*. As of 7<sup>th</sup> January 2008. <http://www.eurocult.org/uploads/docs/886.pdf>

Rose Richard (1993): *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham (New Jersey): Chatham House Publishers.

Sakwa, Richard; Stevens, Anne (2006): *Contemporary Europe*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Schimmelfennig Frank; Sedelmeier Ulrich (2004): "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", in: *Journal of European Public Policy*, 11 (4), August. S. 661-679.

Schimmelfennig, Frank (2003): „Die Osterweiterung der EU“, in: Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2003): *Europäische Integration*. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich. S. 542-566.

Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg.) (2003): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Oldenbourg Verlag: München.

Steixner, Margret (2007): *Lernraum Interkultur. Von interkultureller Erfahrung zu interkultureller Kompetenz. Potentiale und Relevanz des interkulturellen Coachings am Beispiel von Fachkräften der Entwicklungszusammenarbeit*. Dissertation. ÖFSE Forum 34. Wien.

The Presidents of the Supreme Audit Institutions of the Candidate and Potential Candidate Countries and the European Court of Auditors (2007): *Making Supreme Audit Institution Twinning Successful – A Good Practice Guide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Toggenburg, Gabriel N. (2004a): *The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity*. European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 1/2004.

Toggenburg, Gabriel N. (2004b): "Unification via Diversification – what does it mean to be "united in diversity"? in: *EUMAP (EU Monitoring and Advocacy Program) Online Journal*, May 2004 - Enlargement Day. <http://www.eumap.org/journal/features/2004/bigday/diversity>.

Toggenburg, Gabriel N. (2005): „Who is managing ethnic and cultural diversity in the European condominium? The moments of entry, integration and preservation“, in: *Journal of Common Market Studies*, 2005 Band 43, Nummer 4. S. 717-738.

Tulmets, Elsa (2005): "The Introduction of the Open Method of Coordination in the European Enlargement Policy: Analysing the Impact of the New PHARE/Twinning Instrument", in: *European Political Economy Review*, Vol. 3, No. 1 (Spring 2005), S. 54-90.

Tulmets, Elsa (2008): "The European Neighbourhood Policy: A Flavour of Coherence in the EU's External Relations?", in: *Hamburg Review of Social Sciences*, Volume 3, Issue 1, June 2008. S. 107-141.

Yoshikawa, Muneo (1987): "The Double-Swing Model of Intercultural Communication between the East and the West", in: Kincaid L. (eds.): *Communication Theory: Eastern and Western Perspectives*. New York: Academic Press. S. 319-329.

Zivilgesellschaftlichen Plattform für Interkulturellen Dialog (2008): *Rainbow Paper II von der zivilgesellschaftlichen Plattform für Interkulturellen Dialog*. <http://www.eurocult.org/uploads/docs/1016.pdf>

## **Rechtsquellen**

### EU:

Akte betreffend den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union; Amtsblatt der Europäischen Union, L 236 vom 23. September 2003.

Beschluss des Rates vom 22. September 1997 über die künftige europäische Tätigkeit im Kulturbereich; Amtsblatt der Europäischen Union C 305 vom 7.10.1997.

Beschluss Nr. 508/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Februar 2000 über das Programm „Kultur 2000“; Amtsblatt der Europäischen Union L 63/1 vom 10.3.2000.

Beschluss des Rates vom 8. März 2001 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkische Republik. 2001/235/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 85/13 vom 24.03.2001.

Beschluss des Rates vom 28. Jänner 2002 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Polen. 2002/91/EG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 44/72 vom 14.2.2002.

Beschluss Nr. 626/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Änderung des Beschlusses Nr. 508/2000/EG über das Programm "Kultur 2000"; Amtsblatt der Europäischen Union L 99/3 vom 3.4.2004.

Beschluss des Rates vom 14. Juni 2004 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Serbien und Montenegro einschließlich des Kosovo im Sinne der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999. 2004/520/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 227/21 vom 26.6.2004.

Beschluss des Rates vom 13. September 2004 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Kroatien. 2004/648/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 297/19 vom 22.09.2004.

Beschluss des Rates vom 23. Januar 2006 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkische Republik. 2006/35/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 22/34 vom 26.1.2006.

Beschluss des Rates vom 30. Januar 2006 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Serbien und Montenegro einschließlich des Kosovo im Sinne der

Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999 und zur Aufhebung des Beschlusses 2004/520/EG. 2006/56/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 35/32 vom 7.2.2006.

Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Kroatien und zur Aufhebung des Beschlusses 2004/648/EG. 2006/145/EG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 55/30 vom 25.2.2006.

Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 18. Mai 2006.  
<http://ec.europa.eu/culture/portal/action/diversity/pdf/st08668.DE06.pdf>.

Beschluss Nr. 1855/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Kultur“ (2007-2013); Amtsblatt der Europäischen Union L 372/1 vom 27.12.2006.

Beschluss Nr. 1904/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft (2007-2013); Amtsblatt der Europäischen Union L 378/32 vom 27.12.2006.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2007/C 303/01); Amtsblatt der Europäischen Union C 303 vom 14.12.2007.

Council Decision of 22 January 2007 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Montenegro. 2007/49/EC, Official Journal L 20, 27.1.2007.

Council Decision of 12 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Croatia and repealing Decision 2006/145/EC. 2008/119/EC, Official Journal L 042, 16/02/2008.

Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC; 2008/157/EC, Official Journal L 051, 26/02/2008.

Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Albania and repealing Decision 2006/54/EC. 2008/210/EC, Official Journal L 080, 19/03/2008.

Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2006/55/EC. 2008/211/EC, Official Journal L 080, 19/03/2008.

Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC. 2008/212/EC, Official Journal L 080, 19/03/2008.

Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC. 2008/213/EC, Official Journal L 080, 19/03/2008.

Council of the European Union (2003): 2518th Council meeting External Relations, Luxembourg, 16 June 2003. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf).

Council of the European Union (2007a): Agreed Conclusions of the 9th Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs, Lisbon, 5-6 November 2007. 14743/07 (Presse 255).  
<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/FF7CA6E4-5980-4B3A-A3B6-00D072967697/0/9ReuniaoEuromedMNES.pdf>.

Council of the European Union (2007b): Presidency Conclusions Brussels European Council 14 December 2007. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf)

Council of the European Union (2007c): Council Conclusions on Strengthening the European Neighbourhood Policy - General Affairs and External Relations Council (GAERC), 18/19 June 2007.  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11016.en07.pdf>.

Council of the European Union (2008c): Council Conclusions on Intercultural Competences. 2868th Education, Youth and Culture Council meeting, Brussels, 21 May 2008.  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/educ/100577.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/educ/100577.pdf).

Council of the European Union (2008d): Council Conclusions on European Neighbourhood Policy - 2851st External Relations Council meeting, Brussels, 18 February 2008.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf).

Entschließung des Rates vom 16. November 2007 zu einer europäischen Kulturagenda; Amtsblatt der Europäischen Union C 287/1 vom 29.11.2007.

Euro-Mediterrane Partnerschaft, Sitzungsdokument Nr. 139/08: Agreed Conclusions of the third Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Culture, Athens, 29 – 30 May 2008.

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/docs/culture\\_concl\\_0508\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/docs/culture_concl_0508_en.pdf).

EuroMed Five Year Work Programme.

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/summit1105/five\\_years\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/five_years_en.pdf).

Europäischer Rat Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 180/1/93.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf).

Europäischer Rat, Tagung am 9. – 10. Dezember 1994 in Essen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/SN300-X.DE.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/SN300-X.DE.htm).

Europäischer Rat Madrid, 15.-16. Dezember 1995, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400-C.D5.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400-C.D5.htm).

Europäischer Rat (Luxemburg), 12. und 13. Dezember 1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm).

Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm).

European Council, Santa Maria de Feira, 19 and 20 June 2000, Presidency Conclusions.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm).

Europäischer Rat (Kopenhagen), 12. und 13. Dezember 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/73845.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/73845.pdf)

Europäischer Rat (Brüssel) 17. und 18. Juni 2004, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/81043.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/81043.pdf).

Europäischer Rat (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf).

Europäischer Rat (Brüssel) 15./16. Dezember 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/87646.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/87646.pdf)

Europäischer Rat Brüssel, 14. Dezember 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/97683.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/97683.pdf).

Europäischer Rat Brüssel, 13./14. März 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/99429.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/99429.pdf).

Europäischer Rat Brüssel, 19./20. Juni 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/101359.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/101359.pdf).

Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean. Paris, 13 July 2008. S. 8.

[http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf)

Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Amtsblatt der Europäischen Union C 321 E/1 vom 29.12.2006.

Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Amtsblatt der Europäischen Union C 115 vom 9. Mai 2008.

Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. 117th Session of the Committee of Ministers (Strasbourg, 10-11 May 2007). CM(2007)74, 10 May 2007.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2007\)74&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2007)74&Language=lanEnglish)

Recommendation of the European Parliament and the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (2006/962/EC); Official Journal of the European Union L 394/10 of 30.12.2006.

Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft; Amtsblatt der Europäischen Union L 180/22 vom 19.07.2000.

Richtlinie 2003/109/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf; Amtsblatt der Europäischen Union L 303/16 vom 02.12.2000.

Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2008-2010 (2008/C 143/06); Amtsblatt der Europäischen Union C 143/9 vom 10.6.2008.

Verordnung (EG) Nr. 1267/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 161/73 vom 26.6.1999.

Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 161/87 vom 26.6.1999.

Verordnung (EG) Nr. 555/2000 des Rates vom 13. März 2000 über die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Heranführungsstrategie für die Republik Zypern und die Republik Malta; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 68/3 vom 16.3.2000.

Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA); Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/82 vom 31. Juli 2006.

Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments; Amtsblatt der Europäischen Union, L 310/1 vom 9. November 2006.

Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union; Amtsblatt Nr. L 157 vom 21. Juni 2005.

Vertrag über eine Verfassung für Europa; Amtsblatt der Europäischen Union C 310 vom 16.12.2004.

#### Europarat:

Council of Europe (2005): *Faro Declaration on the Council of Europe's Strategy for Developing Intercultural Dialogue*. DGIV/DC-FARO (2005) 8 final, 28 October 2005.

Council of Europe, Committee of Ministers (2005): Action Plan. CM(2005)80 final, 17 May 2005.  
[http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_plan\\_action\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp).

Council of Europe, Directorate General IV: Education, Culture and Heritage, Youth and Sport (2005): *Opatija Declaration. Learning about intercultural dialogue*.

#### UN:

UNESCO Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005.

### **Pressemitteilungen**

#### Europäische Kommission:

Pressemitteilung MEMO/05/387 vom 20. Oktober 2005.

Pressemitteilung IP/06/1830 vom 19. Dezember 2006.

Pressemitteilung IP/07/670 vom 15. Mai 2007.

Pressemitteilung IP/07/1263 vom 30. August 2007.

Pressemitteilung MEMO/07/336 vom 30. August 2007.

Pressemitteilung IP/07/1651 vom 6. November 2007.

Pressemitteilung IP/07/1661 vom 8. November 2007.

Pressemitteilung IP/08/10 vom 4. Januar 2008.

Pressemitteilung IP/08/378 vom 5. März 2008.

Pressemitteilung IP/08/676 vom 5. Mai 2008.

Pressemitteilung MEMO/08/323 vom 21. Mai 2008.

Pressemitteilung IP/08/814 vom 29. Mai 2008.

Pressemitteilung IP/08/923 vom 12. Juni 2008.

Pressemitteilung IP/08/1188 vom 22. Juli 2008.

#### Rat:

Press release on the 2848th Council meeting Education, Youth and Culture, Brussels, 14 February 2008; 6185/08 (Presse 30).

[http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Council\\_Conclusions/February/0214\\_EYC.pdf](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Council_Conclusions/February/0214_EYC.pdf).

#### Weitere:

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten: Pressemitteilung vom 08.08.2007. [http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aktuelles/pressemitteilungen/2007/plassnik-10-jahre-erfolgreiches-oesterreichisches-engagement-bei-eu-twinning.html?no\\_cache=1&sword\\_list%5B%5D=twinning](http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aktuelles/pressemitteilungen/2007/plassnik-10-jahre-erfolgreiches-oesterreichisches-engagement-bei-eu-twinning.html?no_cache=1&sword_list%5B%5D=twinning).

Council of Europe (2008b): Press release - 255(2008) – 09.04.2008.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR255\(2008\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR255(2008)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

European Federation for Intercultural Learning and Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures: Press release "Intercultural Dialogue Day, September 26th 2008", Brussels, May 22nd 2008. [http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/600-press%20releases/PressRelease\\_Dialogue\\_DayMay08.pdf](http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/600-press%20releases/PressRelease_Dialogue_DayMay08.pdf).

#### **Reden**

Barroso, José Manuel Durão (2007): "Shared challenges, shared futures: Taking the neighbourhood policy forward", European Neighbourhood Policy Conference, Brussels, 3 September 2007. SPEECH/07/502.

Ferrero-Waldner, Benita (2007): Opening Speech, European Neighbourhood Policy Conference, Brussels, 3 September 2007. SPEECH/07/500.

Ferrero-Waldner, Benita (2008): Conference „New Paradigms, New Models—Culture in the EU External Relations”, Ljubljana, 13 May 2008.

[http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno\\_sodelovanje/speech\\_-\\_Ferrero-Waldner.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno_sodelovanje/speech_-_Ferrero-Waldner.pdf).

Figel', Ján (2004): Introductory statement - EP hearing 27 September 2004.

[http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/speech\\_figel\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/speech_figel_en.pdf).

Figel', Ján (2005): „The role of artists and cultural actors”, Conference „Dialogue between peoples and cultures: the artists and the cultural actors”, Brussels, 25 February 2005. SPEECH/05/118.

Figel', Ján (2008a): „Intercultural dialogue as a long-term priority for the EU”, Conference „Intercultural Dialogue as the Fundamental Value of the EU”, Ljubljana, 7 January 2008.

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/figel/speeches/docs/08\\_01\\_07\\_EYID\\_launch\\_Ljubljana\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/figel/speeches/docs/08_01_07_EYID_launch_Ljubljana_en.pdf).

Figel', Ján (2008b): "Intercultural dialogue: a road to unity in diversity", Informal Conference of European Ministers of Education: "The Institutional Foundations for Dialogue and Respect", Oslo, 5 June 2008.

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/figel/speeches/docs/05\\_06\\_08\\_speaking\\_points\\_uba\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/figel/speeches/docs/05_06_08_speaking_points_uba_en.pdf).

Figel', Ján (2008c): Conference „New Paradigms, New Models—Culture in the EU External Relations”, Ljubljana, 13 May 2008. [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno\\_sodelovanje/speech\\_-\\_Figel.doc](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno_sodelovanje/speech_-_Figel.doc).

Kratsa, Rodi (2008): Conference "Intercultural Dialogue for the Greater Europe – The European Union and the Balkans", Zagreb, 23-24 June 2008.

[http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/zagreb08/kratsa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/zagreb08/kratsa_en.pdf).

Orban, Leonard (2008): "The contribution of multilingualism/language learning to intercultural dialogue", Informal Conference of European Ministers of Education, Oslo, 6 June 2008.

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/orban/news/docs/speeches/080606\\_Oslo/EN\\_OSLO.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/orban/news/docs/speeches/080606_Oslo/EN_OSLO.pdf).

Pöttering, Hans-Gert (2007a): Programmrede: Europas Werte verteidigen - für ein Europa der Bürger; Die Reformen verwirklichen - für Demokratie und Parlamentarismus; Den Dialog der Kulturen fördern - für Partnerschaft und Toleranz. Straßburg, 13. Februar 2007.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2007>.

Pöttering, Hans-Gert (2007b): Rede anlässlich der EMPA-Sitzung in Tunis, 17. März 2007.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2007>.

Pöttering, Hans-Gert (2008a): Eröffnung des Europäischen Jahres des Interkulturellen Dialogs 2008, Laibach, 8. Januar 2008. <http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>.

Pöttering, Hans-Gert (2008b): Offizielle Eröffnung des Europäischen Filmfestivals zum Thema „Interkultureller Dialog“, Brüssel, Europäisches Parlament, 13. Februar 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>.

Pöttering, Hans-Gert (2008c): Rede bei der Konrad-Adenauer-Stiftung: "Das Europäische Jahr des Interkulturellen Dialogs - Die Chance richtig nutzen", Brüssel, 5. März 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>.

Pöttering, Hans-Gert (2008d): Eröffnung der Konferenz „Die Rolle von Frauen im interkulturellen Dialog“ zur Feier des Weltfrauentags, Brüssel, 6. März 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>.

Pöttering, Hans-Gert (2008e): Rede als neugewählter Präsident der Parlamentarischen Versammlung Europa-Mittelmeer bei der Plenartagung in Athen, 28. März 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>.

Pöttering, Hans-Gert (2008f): Rede beim Treffen hochrangiger religiöser Führer, Brüssel, 5. Mai 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/president/defaultde.htm?speeches#Januar%20-%20Juni&2008>.

Pöttering, Hans-Gert (2008g): Conference „New Paradigms, New Models—Culture in the EU External Relations“, Ljubljana, 13 May 2008.

[http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno\\_sodelovanje/speech\\_-\\_HGP\\_130508\\_AN.doc](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Kulturno_sodelovanje/speech_-_HGP_130508_AN.doc).

## **Internetquellen**

<http://ec.europa.eu/citizenship/>

<http://ec.europa.eu/culture/>

<http://ec.europa.eu/enlargement/>

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/bulgaria/>

[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/chapters/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/past\\_enlargements/eu10/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/eu10/index_en.htm)

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/romania/>

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm)

<http://ec.europa.eu/world/enp/>

<http://europa.eu/scadplus/glossary>

<http://register.consilium.europa.eu/>

<http://www.1001actions.org>

<http://www.aei.at/>

<http://www.avrupa.info.tr>

<http://www.clc.or.at/>

<http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/>

<http://www.delhrv.ec.europa.eu>

<http://www.ear.europa.eu>

<http://www.eu2007.de>  
<http://www.eu2008.si>  
<http://www.eumap.org/journal/>  
<http://www.euromedalex.org>  
<http://www.euromedinfo.eu>  
<http://www.euromedp.org>  
<http://www.europarl.europa.eu>  
<http://www.fes.de/>  
<http://www.interculturalday.eu>  
<http://www.interculturaldialogue2008.eu>  
<http://www.rainbowplatform.org>  
<http://www.sigmaweb.org>  
<http://www.univie.ac.at/bim/php/bim/?level=1&id=46>  
<https://wcd.coe.int>

### **Twinning-Analysematerial**

#### Twinning-Regelwerk:

*PHARE Institution Building - A Reference Manual on "Twinning" Projects*. Revised version 15 February 2000.

European Commission (2002a): *Preparing Candidate Countries for Accession to the EU - Institution Building - A Reference Manual on "Twinning" Projects*. Revised version February 2002.

European Commission (2002b): *Supporting the Stabilisation and Association Process under the CARDS Programme – Institution Building - A Reference Manual on „Twinning“ Projects*.

European Commission (2004): *Institution Building in the Framework of European Union Policies - A Reference Manual on 'Twinning' Projects – PHARE, Transition Facility and Other Specific Financing Instruments*. Revision 2004.

Europäische Kommission (2005a): *Auf- und Ausbau der institutionellen Strukturen im Rahmen der Politiken der Europäischen Union – Leitfaden für Partnerschaftsprojekte (Twinning)*. Überarbeitete Fassung Mai 2005.

European Commission (2007c): *Institution building in the framework of European Union policies – Common Twinning Manual*. Revision 2007.

Twinning News 1–35.

European Neighbourhood Twinning News 1-12.

#### Twinning-Informationsmaterialien:

Twinning-Website der Generaldirektion Erweiterung

[http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm)

Twinning-Website von EuropeAid

[http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm)

Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2001): *Twinning in der Praxis (Partnerschaften für den Verwaltungsaufbau)*.

European Commission, Directorate General Enlargement, Institution Building Unit (2005): *Twinning: A Tested Experience in a Broader European Context*.

Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Abteilung Informationen und Beziehungen zu den Organen (2006): *Twinning – Europa gemeinsam aufbauen*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

European Commission, Directorate General for Enlargement, Information and Communication Unit (2007): *Twinning – Institution Building for EU enlargement*. (DVD).

Twinning-Statistiken:

European Commission, DG Enlargement, Twinning and SIGMA Co-ordination Team (2008): *EU TWINNING in the Enlargement Context - Facts, Figures and Perspectives*. 22 May 2008. unveröffentlicht.

European Commission, EuropeAid (2008): *Twinning Implementation in the European Neighbourhood Policy context*. May 2008. Unveröffentlicht.

Präsentationen/Unterlagen von folgenden RTA-Schulungen und Fachtreffen:

RTA-Schulungen 18.-19.09.2003, 11.-12.12.2003, 18.-19.03.2004, 05.-06.10.2006

NCP-Treffen 25.09.2003, März 2005, 08.-09.06.2006, 22.-23.05.2008

BMeiA-Twinning-Seminare 08.03.2007, 10.12.2007, 08.10.2008

Zitiert:

Präsentation „Trials and Tribulations of a PAA“, Stephen Fox, PAA-Training, 18.-19.09.2003. unveröffentlicht.

Präsentation “Twinning Project Implementation - PAA Training Session”, Martin Kern, EC Delegation in Estonia, PAA-Training 18.-19.09.2003. unveröffentlicht.

Präsentation “Practical Advice from an EC Delegation”, Dora Krumova, EC Delegation in Sofia, RTA-Training, 11.-12.12.2003. S. 30. unveröffentlicht.

Präsentation “Making it all worthwhile”, Marie Digne, RTA, RTA-Training 12.12.2003. unveröffentlicht.

Präsentation “Twinning in Romania after EU accession”, Noor Vergeer, Vertretung der Europäischen Kommission in Rumänien, Twinning-Seminar im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 10.12.2007. unveröffentlicht.

Projektausschreibungen:

EG08AATE12 Twinning Project for the National Telecommunication Regulatory Authority, Egypt

EG08/AA/TP13 Enhancing road safety in Egypt through the reform of road safety planning and operations

EG08/AA/TR11 Building the Capacity of the Egyptian Accreditation Council to deliver Accreditation Services

AZ08/PCA/JH/04 Support for the Anti-Corruption Department with the Prosecutor General of the Republic of Azerbaijan

AZ08/PCA/JH/05 Support to the Milli Mejlis (Parliament) of the Republic of Azerbaijan

GE08/ENP-PCA/OT/01 Capacity Enhancement for Implementing the Bologna Action Lines in Georgia (CEIBAL)

IS08/ENP-AP/TP02 Institutional Twinning for Strengthening the Capacity of the Ministry of Transport to Provide Quality Public Transport for Urban Regions in Israel

JO08/AA/EN10 Development, strengthening and harmonization of environmental legislation and its enforcement

KS 08 IB OT 01 Support to Agency for European Integration

KS 08 IB FI 01 Public Finance

KS 08 IB JH 01 Strengthening the Rule of Law in Kosovo

KS 08 IB JH 02 Legal education System reform

KS 08 IB JH 03 EU Standards for the Ministry of Justice

KS 08 IB SO 01 Support to the Health Sector

KS 08 IB TR 01 Support for Kosovo's Participation in the European Common Aviation Area

KS 08 IB AG 01 Preparation for implementation and management of agricultural and rural development policy in Kosovo

UA08/PCA/EY/12 Regulatory and Legal Capacity Strengthening of Natural Gas Regulation in NERC



## **ANHANG**



## ABSTRACT

2008 als Europäisches Jahr des interkulturellen Dialogs bietet den Rahmen und die Gelegenheit, das zentrale Instrument der EU Heranführungspolitik *Twinning* unter dem Aspekt der Interkulturalität und Diversität zu untersuchen. *Twinning* beschreibt bilaterale, von der Europäischen Kommission finanzierte Verwaltungspartnerschaften von EU Mitgliedstaaten mit Beitritts- und Kandidatenstaaten, potentiellen Kandidatenstaaten sowie den Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik, um deren Bemühungen in der Angleichung ihrer Rechtsordnungen und Rechtspraxis an den *acquis communautaire* bzw. europäische ‚best practices‘ zu unterstützen.

Ziel dieser Arbeit ist es, im Form einer vergleichenden Politikfeldanalyse zu beleuchten, in wie fern die Vorgaben des EU Politikfelds Diversitätspolitik, ein Teil derer die Politik des interkulturellen Dialogs ist, im Konzept von *Twinning* als wichtigem Bereich der EU Heranführungspolitik Berücksichtigung finden und wie kohärent die beiden EU policies folglich sind. Interkultureller Dialog wird als ‚emerging issue‘ dargestellt, das seit 2004 von der Europäischen Kommission mehr und mehr als Querschnittsmaterie behandelt wird und als solche auch in den EU Außenbeziehungen propagiert wird. Anhand einer detaillierten Analyse der einschlägigen *Twinning*-Dokumente und -Materialien der EK wird jedoch gezeigt, dass das angesprochene Mainstreaming bisher in *Twinning* nicht erfolgt ist und die Partnerschaften von der Kommission nicht als Form des interkulturellen Dialogs begriffen werden. Gleichzeitig wird – vor allem auch mittels theoretisch-konzeptioneller Überlegungen zu Dialog, Sozialisation und ‚mutual learning‘ – illustriert, wie sich das Design von *Twinning* grundsätzlich für interkulturellen Dialog eignen würde. Ein wichtiger Teilaspekt, dem im Rahmen der Arbeit große Aufmerksamkeit zukommt, ist die Förderung von interkultureller Kompetenz, die einen Schwerpunkt des politischen Diskurses auf EU Ebene im Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs bildet.

## ABSTRACT

The European Year of Intercultural Dialogue 2008 provides the framework for analysing *Twinning*, the main instrument of EU enlargement policy and European Neighbourhood Policy (ENP), from the perspective of interculturality and diversity. Funded by the European Commission, *Twinning* entails bilateral administrative partnerships between EU member states and accession / candidate countries, potential candidate countries and ENP partner states. The aim is to support their approximation to the *acquis communautaire* respectively European best practice – standards in terms of legislation and law enforcement.

Taking the form of a comparative policy analysis, this thesis strives to illustrate in how far the provisions of the EU diversity policy, which the policy of intercultural dialogue is a component of, are taken into consideration within the concept of *Twinning* and how consistent the two policies consequently are. Intercultural dialogue is depicted as an emerging issue which the European Commission since 2004 has more and more been treating as a horizontal priority, to be considered also in the EU's external relations. By carrying out a detailed analysis of the relevant EC *Twinning* documents and material, it, however, will be shown that the propagated mainstreaming has so far not been accomplished with regard to *Twinning*. Up to now *Twinning* partnerships are not conceptualized by the EC as forms of intercultural dialogue. Yet, as will be discussed against the background of theoretical approaches to dialogue, socialisation and mutual learning, the design of *Twinning* in principal provides an apt forum for intercultural dialogue. An important aspect dealt with in this thesis is the promotion of intercultural competences, having developed into one of the priority issues of EU political discourse during the European Year of Intercultural Dialogue.

## LEBENS LAUF

### Persönliche Daten

Name: Mag.<sup>a</sup> Susanne Fraczek  
geboren am: 26. Mai 1974 in Wien  
Staatsbürgerschaft: Österreich

### Ausbildung

Juni 1992 AHS-Reifeprüfung am BG II Wohlmutstraße, 1020 Wien  
Okt. 1992–Mai 2001 Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien  
8. Mai 2001 Verleihung des akademischen Grades Magistra der Rechtswissenschaften  
Okt. 1993-dato Studium der Politikwissenschaft sowie der Anglistik und Amerikanistik an der Universität Wien  
März/April 1997 Studienreise zum UNO-Hauptquartier, New York, und zur Weltbank, Washington D.C. im Rahmen des Seminars „Internationale Organisationen“ von Ao. Univ.-Prof. I. Schütz-Müller  
Jänner-Juni 1998 Auslandssemester im Rahmen des Politikwissenschaftsstudiums an der University of Huddersfield, Großbritannien (Vergleichende Politikwissenschaft)  
Okt. 1998–Jän. 1999 Teilnahme am Kurs „English Legal Language and Principals of English Law“ an der Universität Wien  
Okt.–Dez. 2001 Teilnahme am Kurs „Juristische Recherche in elektronischen Datenbanken“ an der Universität Wien  
März-Juni 2006 Teilnahme am Kurs „Interkulturelle Konfliktregelung“ an der Universität Wien  
Oktober 2006 Teilnahme am Seminar „Non-Discriminating Europe – Combating Discrimination on the Grounds of Race, Ethnic Origin, Religion and Belief“, European Institute of Public Administration, Antenna Warsaw  
Juli 2007 Besuch der „First International Diversity Summer School“ an der Universität Wien  
Okt.-Dez. 2007 Besuch der Lehrveranstaltung „Interkulturelle Kommunikation und interkulturelles Lernen“ an der Universität Wien

### Berufspraxis

Seit März 2003 EU Twinning Projektmanagerin am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte  
Jänner–April 2003 Gerichtspraxis im Sprengel des OLG Wien (Jän. – Feb. 2003 Jugendgerichtshof Wien, März – April 2003 Arbeits- u. Sozialgericht Wien)  
Mai-Nov. 2002 Projektmitarbeit als Seminar-Koordinatorin beim Österreichischen Roten Kreuz/ACCORD (Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation) im Rahmen des 8. Europäischen Herkunftsländerseminars in Wien  
Dez. 2001-Apr. 2002 Gerichtspraxis im Sprengel des OLG Wien (Dez. 2001–März 2002 Bezirksgericht Donaustadt, April 2002 Jugendgerichtshof Wien)  
Okt. 2000–Jän. 2001 Projektmitarbeit als Workshop-Assistentin bei der Österreichischen sowie Mai–Juli 2001 Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE) im Rahmen des 6. bzw. 7. UNHCR/ACCORD Herkunftsländerseminars in Wien und Berlin  
Okt. 1997-Juni 2003 Tutorin/Studienassistentin in der Bibliothek für Politikwissenschaft der Universität Wien

### Fremdsprachen

Englisch: fließend in Wort und Schrift (Studium; Auslandsaufenthalt)  
Französisch: Gute Kenntnisse (Schulunterricht; VHS-Kurs Oktober 2001 – Juni 2002)  
Italienisch: Grundkenntnisse (Kurse am italienischen Kulturinstitut)

