

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1	THEMATISCHE EINFÜHRUNG .....	1
1.2	VORGEHENSWEISE UND ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE .....	7
<b>2</b>	<b>ERWEITERUNGSPOLITIK IM INTEGRATIONSKONTEXT.....</b>	<b>10</b>
2.1	STATIONEN DER EU-OSTERWEITERUNG.....	10
2.1.1	<i>Europaabkommen</i> .....	11
2.1.2	<i>Die historische Erweiterungsentscheidung von Kopenhagen</i> .....	12
2.1.3	<i>Die Vorbeitriffsstrategie von Essen (1994)</i> .....	13
2.1.4	<i>Die intensivierte Heranführungsstrategie: Agenda 2000 und der Gipfel von Luxemburg</i> .....	15
2.1.5	<i>Von Luxemburg nach Helsinki (1998-1999)</i> .....	16
2.1.6	<i>Von Helsinki nach Kopenhagen (2000-2002)</i> .....	17
2.1.7	<i>Die Funktion der Gipfeltreffen für den Erweiterungsprozeß</i> .....	19
2.2	DER FORSCHUNGSKONTEXT: WARUM ERWEITERUNG UND WAS WURDE BISHER ERREICHT? .....	20
2.3	OSTERWEITERUNG IM INTEGRATIONSKONTEXT: FRAGESTELLUNG UND FALLAUSWAHL .....	22
<b>3</b>	<b>THEORETISCHES PROBLEM: POLITISCHES HANDELN IM INTEGRATIONSPROZEB .....</b>	<b>28</b>
3.1	HANDLUNGSLOGIKEN AUF DER BASIS VON POLITIKINHALTEN BZW. POLITIKARTEN .....	29
3.2	INSTITUTIONALISTISCHE ANSÄTZE ZUR ERKLÄRUNG VON HANDELN IM EU-RAHMEN .....	32
3.2.1	<i>Neoinstitutionalismus als Forschungsmethode</i> .....	32
3.2.2	<i>Institutionenverständnis</i> .....	35
3.2.3	<i>Lernprozesse und institutioneller Wandel</i> .....	38
3.2.4	<i>Pfadabhängigkeit und Beharrungskraft von Institutionen</i> .....	40
3.2.5	<i>Zusammenfassung: Das Institutionenkonzept der Arbeit</i> .....	42
3.3	DAS ANALYSEKONZEPT: HANDLUNGSMUSTER UND IHRE INSTITUTIONELLEN GRUNDLAGEN .....	43
3.3.1	<i>Das Nebeneinander von Handlungsmustern im EU-Rahmen</i> .....	43
3.3.2	<i>Handlungsmuster und ihre institutionellen Grundlagen</i> .....	45
3.3.2.1	Zugang zum Politikprozeß: <i>wer ist beteiligt?</i> .....	46
3.3.2.2	Initiativmacht: <i>was ist das inhaltliche Ergebnis von Politikprozessen?</i> .....	49
3.3.2.3	Politikstil: <i>wie erfolgt Interaktion und welche Instrumente werden gewählt?</i> .....	54
3.3.2.4	Zusammenfassung des Erklärungsansatzes für die sektorspezifische Erweiterungspolitik .....	58
3.4	ANMERKUNGEN ZUR UNTERSUCHUNGSMETHODE .....	60
<b>4</b>	<b>DER INTEGRATIONSKONTEXT: SEKTORALE HANDLUNGSMUSTER .....</b>	<b>64</b>
4.1	DIE INSTITUTIONELLEN GRUNDLAGEN DER EUROPÄISCHEN UMWELTPOLITIK .....	64
4.1.1	<i>Entwicklung des Politikfeldes im EU-Rahmen</i> .....	64
4.1.2	<i>Institutionelle Einflüsse auf umweltpolitisches Handeln in der EU</i> .....	65
4.1.2.1	Zugang zum Politikprozeß.....	66
4.1.2.2	Initiativmacht.....	70
4.1.2.3	Politikstilentwicklung im Umweltsektor .....	75
4.2	DIE INSTITUTIONELLEN GRUNDLAGEN DER EUROPÄISCHEN INNENPOLITIK.....	84
4.2.1	<i>Entwicklung des Politikfeldes im EG- und EU-Rahmen</i> .....	84
4.2.2	<i>Institutionelle Einflüsse auf innenpolitisches Handeln in der EU</i> .....	87
4.2.2.1	Zugang zum Politikprozeß.....	87
4.2.2.2	Initiativmacht.....	92
4.2.2.3	Politikstil der europäischen Innenpolitik .....	98
4.3	ZUSAMMENFASSUNG: DIE HANDLUNGSLOGIKEN DER UMWELT- UND INNENPOLITIK.....	109

<b>5</b>	<b>DER ERWEITERUNGSPROZEß IN DER UMWELTPOLITIK .....</b>	<b>112</b>
5.1	DIE UMWELTSITUATION IN DEN BEITRITTSLÄNDERN .....	112
5.2	HANDLUNGSFORMEN DER ERWEITERUNGSPOLITIK .....	114
5.2.1	<i>Zugang zum Prozeß</i> .....	114
5.2.1.1	Zugangsmöglichkeiten in der Frühphase der Erweiterung.....	115
5.2.1.2	Beteiligungsmöglichkeiten auf der Grundlage der offiziellen Beitrittspolitik .....	119
5.2.1.3	Zusammenfassung der Ergebnisse zum Zugang.....	122
5.2.2	<i>Initiativmacht im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß</i> .....	123
5.2.2.1	Formelle Initiativmacht und das Kollegprinzip in der Kommission .....	124
5.2.2.2	Materielle Gestaltungsmacht im Erweiterungsprozeß .....	126
5.2.2.3	Principal-agent in der Umweltpolitik: die Beitrittsverhandlungen .....	138
5.2.2.4	Zusammenfassung der Ergebnisse zur Initiativmacht in der Erweiterung .....	146
5.2.3	<i>Politikstilentwicklung im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß</i> .....	148
5.2.3.1	„Command and Control“ als Interaktionsansatz gegenüber den Kandidaten.....	149
5.2.3.2	Netzwerk-governance im Beitrittsprozeß.....	152
5.2.3.3	Zusammenfassung der Ergebnisse zum Politikstil.....	160
<b>6</b>	<b>DER ERWEITERUNGSPROZEß IN DER INNENPOLITIK.....</b>	<b>163</b>
6.1	INNENPOLITISCHE PROBLEMBEREICHE IM ERWEITERUNGSPROZEß.....	163
6.2	HANDLUNGSFORMEN DER ERWEITERUNGSPOLITIK .....	165
6.2.1	<i>Zugang zum innenpolitischen Prozeß</i> .....	165
6.2.1.1	Außergemeinschaftliche Kooperationsansätze der Innenministerien.....	166
6.2.1.2	Beteiligungsmöglichkeiten aufgrund der offiziellen Beitrittspolitik.....	173
6.2.1.3	Zusammenfassung zum Zugang zur Erweiterung in der Innenpolitik .....	177
6.2.2	<i>Initiativmacht im innenpolitischen Erweiterungsprozeß</i> .....	179
6.2.2.1	Inhaltliche Initiativmacht im Rahmen der Heranführungsstrategien .....	180
6.2.2.2	Bildung regierungsnaher Agenten: Die Gruppe Gemeinsame Bewertung.....	188
6.2.2.3	Die Beitrittsverhandlungen: Principal-agent par excellence? .....	192
6.2.2.4	Zusammenfassung Initiativmacht im innenpolitischen Erweiterungsprozeß .....	198
6.2.3	<i>Politikstilentwicklung im innenpolitischen Erweiterungsprozeß</i> .....	200
6.2.3.1	Praktische Zusammenarbeit und Flexibilität bei der Acquisanwendung .....	201
6.2.3.2	Die Bedeutung von Leitbildern der Innenpolitik im Erweiterungsprozeß .....	207
6.2.3.3	Zusammenfassung Politikstil in der Erweiterung .....	213
<b>7</b>	<b>ERWEITERUNG ALS PFADABHÄNGIGER PROZEß: FORSCHUNGSERGEBNISSE .....</b>	<b>217</b>
7.1	DIE ERWEITERUNGSPROZESSE IM VERGLEICH.....	219
7.1.1	<i>Präsenz und Interaktion von Akteuren in der Erweiterung</i> .....	219
7.1.2	<i>Zeitlicher Verlauf der sektoralen Beitrittsprozesse</i> .....	225
7.1.3	<i>Instrumente in den sektorspezifischen Erweiterungsprozessen</i> .....	227
7.2	DIE BEDEUTUNG VON INSTITUTIONELLEM WANDEL .....	230
7.2.1	<i>Wandel formeller Institutionen</i> .....	230
7.2.2	<i>Wandel informeller Institutionen</i> .....	236
7.3	BEWERTUNG DER UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE .....	239
7.3.1	<i>Handlungslogiken in den sektoralen Erweiterungsprozessen</i> .....	239
7.3.2	<i>Pfadabhängiges Handeln als Strategie zur Verarbeitung nichtalltäglicher Ereignisse</i> .....	242
7.3.3	<i>Bedingungen für die Abkehr von pfadabhängigem Verhalten</i> .....	244
7.4	AUSBLICK .....	247
	<b>LISTE DER GESPRÄCHSPARTNER/INNEN .....</b>	<b>250</b>
	<b>LITERATURVERZEICHNIS.....</b>	<b>253</b>

*Es geht immer um Hartweizen und Milchquoten.  
Einigungen über solche Fragen sind wichtiger als die  
„Heute ist ein großer Augenblick“-Rhetorik!*

# 1 Einleitung

## 1.1 Thematische Einführung

Am 13. Dezember 2002 hat der Europäische Rat in Kopenhagen beschlossen, im Jahr 2004 acht mittel- und osteuropäische Staaten, mit denen seit mehr als vier Jahren Beitrittsverhandlungen geführt werden, sowie Zypern und Malta in die Europäische Union (EU) aufzunehmen.<sup>2</sup> Die Beitrittsländer treten einer Organisation bei, die sich in einem mehr als fünfzigjährigen Prozeß seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 zu einem hochkomplexen, auf mehreren Ebenen agierenden politischen System entwickelt hat. Dieses System vereinigt unter seinem Dach eine Vielzahl von unterschiedlich stark integrierten Politikfeldern: es gibt eine gemeinsame Währung, eine gemeinsame Agrarmarkordnung, aber noch keine gemeinsame Einwanderungs- oder Steuerpolitik.

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist der Erweiterungsprozeß aus der Perspektive der Europäischen Union. Sie sucht nach Antworten auf die Frage, welche Bedingungen dem Handeln der EU-Akteure im Verlauf dieses Prozesses zugrunde lagen und mit Hilfe welcher Mechanismen sich erweiterungsbezogenes Handeln charakterisieren läßt. Die Arbeit thematisiert die Erweiterung als einen ‚normalen‘ Politikprozeß im übergeordneten EU-Integrationsrahmen, dessen Strukturierung quasi unabhängig von der politischen Dimension der Osterweiterung verläuft, die durch die Vereinigung des Kontinents und eine mögliche Vergrößerung des Machtpotentials der EU gekennzeichnet ist. Dieser Themenzuschnitt beruht auf der Feststellung, daß sich in der konkreten Herangehensweise der EU-Akteure an die Erweiterung deren politisch-strategische Bedeutung für die Neuordnung Europas kaum widerspiegelt. Art und Weise der Prozeßsteuerung, die Bedingungen der Erweiterung sowie die Auswahl der Instrumente wurden ausschließlich seitens der Union und ihrer Mitglieder bestimmt. Sie folgen eher integrationspezifischen Motiven als außenpolitischen Erfordernissen. Auch die politischen Prioritäten der Beitrittsländer waren für die Strukturierung des Erweiterungsprozesses nur von geringer Bedeutung; sie können der EU nur zu deren Bedingungen beitreten.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Glotz 2003: 4

<sup>2</sup> Conclusions of the Presidency, Copenhagen European Council, 12.-13.12.2002. Dabei handelt es sich um Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn. Bulgarien und Rumänien wurde ein Beitritt für das Jahr 2007 in Aussicht gestellt. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf die Thematisierung der Osterweiterung, die Aufnahme von Zypern und Malta wird aufgrund der unterschiedlichen Problemlage außen vor gelassen.

<sup>3</sup> Lippert/Umbach/Wessels 2001. Mit der Konzentration auf die EU-Seite der Erweiterung soll weder die Bedeutung des EU-Beitritts für die Staaten Mittel- und Osteuropas geleugnet noch der politische und ökonomische Bedeutungszuwachs, den die EU durch ihren Beitritt erlangt, vernachlässigt werden. Ebenso wenig werden die bedeutenden Herausforderungen der Transformation, der institutionellen Anpassung und Finanzierung, die die Übernahme des Acquis communautaire für die zukünftigen Mitglieder mit sich bringt, aberkannt. All dies sind wichtige

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die Analyse politikfeldspezifischen Handelns im Erweiterungsprozeß am Beispiel der europäischen Umwelt- sowie der Innenpolitik. Sie sucht nach einer **Erklärung für bestimmte sektorale Handlungsformen der maßgeblichen EU-Akteure im Verlauf der Erweiterung**. Zugleich soll die Arbeit aufgrund des Ziels, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden politischen Prozesse zu beschreiben und zu erklären, einen **Beitrag zur vergleichenden Politikfeldanalyse** im EU-Rahmen leisten.

Die Bedeutung politikfeldspezifischer Fragen wird bei näherer Betrachtung des Erweiterungsprozesses deutlicher. Nachdem die Frage nach dem ‚Ob‘ einer Osterweiterung durch den Europäischen Rat in Kopenhagen 1993 entschieden worden war, verlagerte sich das konkrete Handeln auf die Ebene der Sachbereiche. Zwar legte die EU während der sogenannten Erweiterungsgipfel von Essen 1994 und Luxemburg 1997 die Rahmenbedingungen, Modalitäten und Instrumente des Erweiterungsprozesses fest und lieferte damit der sektoralen Politik Bezugspunkte für konkretes Handeln. Sedelmeier beschreibt diese Gipfelentscheidungen als richtungsweisende „Makropolitik“ der Erweiterung.<sup>4</sup> Im Mittelpunkt des eigentlichen Beitrittsprozesses stand jedoch die Übertragung und Anwendung des Acquis durch die Beitrittsländer sowie die dafür notwendige Anpassung der institutionellen und administrativen Strukturen. In ihren Kern besteht die Erweiterung

*[...] in imposing the acquis on new Member States that had no voice in its definition and whose economic and social conditions differ fundamentally from those of the Member States from whose self-interested bargains these rules had emerged.<sup>5</sup>*

Jenseits der politischen Erklärungen des Europäischen Rates ging die Union die Erweiterung politikfeldspezifisch und „technokratisch“<sup>6</sup> an. Wesentliche Bedingung für den Beitritt der Kandidaten und zentraler Bestandteil der EU-Erweiterungsstrategien war die rechtliche Übernahme und praktische Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*Acquis communautaire*) in den einzelnen Politikfeldern. In diesem Sinne verliefen die am 31. März 1998 eröffneten Beitrittsverhandlungen nach Sachbereichen, den sogenannten Verhandlungskapiteln, getrennt. Sektor für Sektor wurden zwischen jedem Kandidaten und der EU Übergangsfristen für die Anwendung der europäischen Rechtsnormen ausgehandelt. Sektorale Politikprozesse bilden somit den materiellen Kern des EU-Erweiterungsprozesses.

Die vorliegende Arbeit thematisiert die sektorale Erweiterungspolitik der EU am Beispiel zweier für die Erweiterung besonders bedeutender Fälle: der europäischen Umwelt- sowie der Innenpolitik.<sup>7</sup> Zunächst sind diese beiden Fälle interessant, weil sie bisher im EU-Kontext eine unterschiedliche Integrationsgeschichte durchlaufen haben. Während europäische Umweltpolitik bis in die siebziger Jahre zurückverfolgt werden kann und seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987 über eine eigene Rechtsgrundlage im EG-Vertrag

---

Fragen der Osterweiterungs- und EU-Forschung, deren Bedeutung jedoch im Rahmen anderer Forschungsvorhaben berücksichtigt wird.

<sup>4</sup> Sedelmeier 2002

<sup>5</sup> Scharpf 2002: 273

<sup>6</sup> Glotz 2003: 3

<sup>7</sup> Im Bereich der europäischen Innenpolitik konzentriert sich die Betrachtung auf die Zusammenarbeit im Rahmen der ersten Säule (Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik sowie die damit einhergehenden Maßnahmen zum Außen-

verfügt,<sup>8</sup> wurden innenpolitische Maßnahmen bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 ausschließlich zwischenstaatlich (intergouvernemental) koordiniert. Im Rahmen der dritten Säule der Europäischen Union lagen sie bis dahin außerhalb des EG-vertraglichen Rahmens. Während die europäische Umweltpolitik über einen umfangreichen Regelungsbestand verfügt, befindet sich der Acquis im Bereich der Innenpolitik noch in einem quantitativen wie qualitativen Entwicklungsprozeß.

Die Begründung für diese Fallauswahl liegt in dem gleichermaßen hohen Interesse der EU an einer schnellen und vollständigen Integration in beiden Sektoren.<sup>9</sup> Probleme im Innen- und im Umweltbereich in den Beitrittsländern wie Luft- und Gewässerverschmutzung, illegale Einwanderung, unvollständige Grenzkontrollen usw. können grenzüberschreitende Wirkungen auf die jetzigen Mitgliedstaaten haben. Eine schnellstmögliche Anpassung an den gemeinsamen Rechtsstand war damit besonderer Handlungsschwerpunkt in der Erweiterung. Dem wurde Rechnung getragen durch den Einsatz spezieller Instrumente im Heranführungsprozeß wie Twinning oder besonderer finanzieller Anpassungshilfen. Beide Sektoren zählen somit zu den wichtigsten Problembereichen der Erweiterung, für die aufgrund der umfangreichen Anwendungsdefizite in den Beitrittsländern auch besonders langwierige und schwierige Beitrittsverhandlungen zu erwarten waren.<sup>10</sup>

Aufgrund der für die EU gleichermaßen großen Bedeutung eines erfolgreichen Beitrittsprozesses einerseits und der unterschiedlich erfolgten Integrationsgeschichte andererseits ist ein Vergleich der beiden Politikfelder besonders interessant. Bei einer genaueren Betrachtung der sektoralen Erweiterungsprozesse fällt auf, daß die Strategien der EU sich in verschiedenen Aspekten unterschieden. Trotz übergeordneter Erweiterungsstrategien schien die Kommission im umweltpolitischen Heranführungsprozeß eine zentrale Rolle zu spielen, während in der Innenpolitik die Fachminister der Mitgliedstaaten verstärkt Einfluß auf die Erweiterungspolitik suchten. Weiterhin gab es Unterschiede in der Auswahl und im Einsatz der erweiterungsspezifischen Instrumente sowie in der zeitlichen Strukturierung der Heranführungspolitiken. Im Bereich der Umweltpolitik trieben supranationale Organe, vor allem die Kommission, bereits unmittelbar nach den Gipfeln von Kopenhagen und Essen eine selbständige Erweiterungspolitik gegenüber den Kandidaten voran.<sup>11</sup> Dagegen entwickelte sich die Innenpolitik erst gegen Ende der neunziger Jahre zum zentralen Gegenstand der Erweiterungspolitik.

Die skizzierten Unterschiede in den sektoralen Erweiterungsprozessen und die politikfeldspezifische Herangehensweise der Union im Hinblick auf die drei Faktoren Akteure, Instrumente, zeitliche Strukturierung, die im folgenden unter dem Stichwort **sektorspezifische Handlungsformen der Erweiterung** zusammengefaßt werden, **bilden die abhängige Variable** der Arbeit. Die Suche nach einer Begründung für diese sektorspezifische Herangehensweise der Union ist zentrales Anliegen der Arbeit.

---

grenzschutz) sowie auf die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der dritten Säule (Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Europol, Eurojust).

<sup>8</sup> Schumann 1997

<sup>9</sup> Eine detailliertere Begründung für die Fallauswahl erfolgt in der Herleitung der abhängigen Variable in Kapitel 2.3.

<sup>10</sup> Mayhew 2000: 28

<sup>11</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1995 und 1997, Commission of the European Communities 1997

Zur Erklärung spezifischer Handlungsformen kann man in der Politikwissenschaft auf verschiedene Analyseansätze zurückgreifen. Dabei stehen erstens inhaltliche Eigenheiten der thematisierten Politikfelder, zweitens die Zugehörigkeit der Politikfelder zu unterschiedlichen Politikarten sowie drittens institutionelle Einflußfaktoren als erklärende Variablen zur Auswahl. Unterschiedliche Handlungsformen von Akteuren werden erstens häufig mit den spezifischen Inhalten einzelner Politikfelder begründet. Dabei wird argumentiert, daß die *Policy*, d.h. die Inhalte, die Art und Weise des Herangehens, die *Politics*, an das Problem bestimmen.<sup>12</sup> Aus dieser Perspektive wäre es selbstverständlich, daß der Erweiterungsprozeß im Bereich Inneres anders als in der Umweltpolitik verläuft, da beispielsweise die Bekämpfung von grenzüberschreitender Luftverschmutzung mit ihren komplexen Ursache-Wirkungsstrukturen andere Handlungsweisen und Instrumente verlangt als die Bekämpfung scheinbar ‚klarer‘ Rechtsverstöße wie illegale Grenzübertritte. Im Umkehrschluß dieser Argumentation würden gleiche Politikbereiche identische Handlungsformen implizieren. Dagegen sprechen jedoch Untersuchungen, nach denen identische Regelungsinhalte in verschiedenen politischen Systemen im Hinblick auf Akteure und Instrumente durchaus unterschiedlich bearbeitet werden.<sup>13</sup> Die Zugehörigkeit der beiden Politikfelder zu spezifischen Politikarten (regulativ, reregulativ, distributiv) ist eine zweite Erklärungsmöglichkeit für unterschiedliche Handlungsformen.<sup>14</sup> Demnach würde ein Politikfeld mit starken Verteilungsmechanismen andere Handlungsformen erfordern als ein Sektor, in dem Regulierung und Harmonisierung von Rechtsnormen eine wichtige Rolle spielen. Da es sich bei den beiden gewählten Bereichen um Politikfelder handelt, deren Bearbeitung vorwiegend durch Rechtssetzung bzw. Rechtsharmonisierung erfolgt, kann die unterschiedliche Herangehensweise an die Erweiterung jedoch nicht mit der Politikart erklärt werden.

Daher setzt das Erklärungskonzept der Arbeit bei Faktoren an, die unabhängig von Regelungsinhalten und Politikarten zur Erklärung unterschiedlicher Handlungsformen in den beiden Fallstudien maßgeblich beitragen können. Handlungsträger sind gemäß diesem Konzept zunächst ideen- bzw. interessen geleitete Akteure; *Agency* spielt also eine wichtige Rolle.<sup>15</sup> Gleichzeitig sind Akteure eingebunden in einen bestimmten Handlungskontext, der Einfluß auf politische Entscheidungen ausübt. Die Argumentation in dieser Arbeit basiert demnach auf einem kontextgebundenen Verständnis von Akteuren.<sup>16</sup> Sie greift für die Entwicklung ihres Erklärungsansatzes auf wesentliche Elemente dieses Handlungskontexts zurück, die Institutionen.

Prämisse ist die gegenseitige konstituierende Wirkung von Akteuren und Institutionen. Akteure handeln generell regelgeleitet, sind jedoch auch in der Lage, Regeln gemäß ihrer Interessen zu entwickeln bzw. zu verändern. Jede Veränderung der europäischen Verträge als Handlungsbasis für die EU-Akteure stellt eine Entwicklung von Regeln dar, deren Ausprägung häufig von den ressourcenstärksten Akteuren bestimmt wird. Gleichzeitig strukturieren Institutionen das Handeln von begrenzt rationalen Akteuren, sie bilden Anreizstrukturen, reduzieren Unsicherheit durch die Vorgabe von Handlungskorridoren und bieten durch die Bereitstellung angemessener

---

<sup>12</sup> Lowi 1972: 290

<sup>13</sup> Siehe dazu Cornelia Ulberts vergleichende Untersuchung der Klimapolitik in Deutschland und den USA (Ulbert 1997).

<sup>14</sup> Heinelt 2003: 239

<sup>15</sup> Hay 1995

<sup>16</sup> Checkel 2001: 225

Verfahrensweisen Orientierungsmöglichkeiten in einem komplexen Handlungsumfeld.<sup>17</sup> In diesem Sinne wirkt sich ihre Existenz auf die Ausbildung und Wahrnehmung von Interessen aus. Beispielsweise bildet das Initiativmonopol der Kommission innerhalb der ersten Säule der EU einen Startvorteil für die Vorlage politischer Initiativen. Weiterhin strukturieren bestehende Institutionen die Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren bzw. Akteursgruppen, da sie diese zueinander in Beziehung setzen.<sup>18</sup> So interagieren Ministerrat und Europäisches Parlament unter dem Konsultationsverfahren anders als unter dem Verfahren der Mitentscheidung.

Im Verständnis dieser Arbeit erfüllen formelle und informelle<sup>19</sup> Institutionen bzw. Regeln<sup>20</sup> drei bestimmte Funktionen bei der Entstehung von politischem Handeln:<sup>21</sup> Sie steuern erstens den Zugang von Akteuren zum Politikfeld, d.h. sie üben Einfluß darauf aus, welche Akteure grundsätzlich an der Themenfindung in einem Politikbereich beteiligt sind. Zweitens verleihen Institutionen Akteuren eine formelle Initiativkompetenz und bilden den Handlungsrahmen für die Wahrnehmung inhaltlicher Initiativmacht. Inhaltliche Initiativmacht wird dabei verstanden als die Fähigkeit, Politikinhalte im Verlauf des Politikprozesses maßgeblich zu beeinflussen. Drittens wirken Institutionen ein auf die Herausbildung eines sachbereichsspezifischen Politikstils. Politikstile entwickeln sich aufgrund einer routinemäßigen Anwendung bestimmter, institutionell bedingter Interaktionsformen zwischen Akteuren und darauf abgestimmter politischer Instrumente. Sie haben eine handlungsleitende, orientierungsbietende Wirkung, sofern Akteure sie aufgrund geteilter, informeller Regeln (generell abstrakter Leitbilder und konkreterer Handlungsprinzipien) verinnerlichen.<sup>22</sup>

Durch diese Funktionen tragen Regeln maßgeblich zur Herausbildung bestimmter Handlungsmuster bzw. Handlungslogiken<sup>23</sup> bei, d.h. verdichteten, dauerhaft eingeübten Interaktionsformen der wichtigsten Akteure. Diese **institutionell bedingten Handlungsmuster bilden die unabhängige Variable** der Arbeit, die zur Untersuchung der unterschiedlichen Herangehensweise an die sektorspezifischen Erweiterungsprozesse herangezogen wird. Das zentrale Argument zur Erklärung der Varianz in den beiden Fallstudien besteht demnach aus zwei Teilen:

- Erstens unterscheidet sich das institutionelle Gefüge in den beiden Politikfeldern deutlich voneinander. Aufgrund der handlungsleitende Wirkung von Institutionen haben sich in beiden Sektoren spezifische Handlungsmuster ausgebildet. Kapitel vier dieser Arbeit dient der Analyse des institutionellen Gefüges sowie der Herleitung dieser sogenannten sektorspezifischen Handlungsmuster, auf der Basis der drei genannten Faktoren.
- Zweitens wirken diese sektorspezifischen Handlungsmuster auch im Erweiterungsprozeß handlungsleitend. Die wesentlichen Akteure in den sektoralen Heranführungsprozessen greifen bewußt auf diese Muster zurück, um die neue Handlungssituation besser

---

<sup>17</sup> North 1990

<sup>18</sup> Immergut 1992: 25

<sup>19</sup> Zu den formellen Institutionen gehören beispielsweise Kompetenzverteilungen oder Entscheidungsverfahren, zu den informellen Institutionen Leitbilder, Handlungsprinzipien oder Routinen.

<sup>20</sup> Beide Begriffe werden im Verlauf der Arbeit synonym verwendet.

<sup>21</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf Armstrong/Bulmers Analysekonzept (Armstrong/Bulmer 1998).

<sup>22</sup> Eine ausführliche Herleitung dieser drei Funktionen erfolgt in Kapitel 3.3.2.

<sup>23</sup> Beide Begriffe werden im Verlauf der Arbeit synonym verwendet.

verarbeiten zu können. Die Kapitel fünf und sechs thematisieren den Einsatz sektorspezifischer Handlungslogiken in der Erweiterung.

Gemäß diesem Argument läßt sich die **These** formulieren, **daß der Erweiterungsprozeß in den untersuchten Sektoren durch Rückgriff auf bereits bestehende sachbereichsspezifische Handlungslogiken**, d.h. pfadabhängig, **erfolgt**. Institutionelle Faktoren und ihr bewußter Einsatz durch die relevanten Akteure sind damit maßgeblich für die Erklärung der unterschiedlichen Herangehensweise an die Beitrittspolitik in den ausgewählten Politikfeldern. Eine Überprüfung dieser Annahme erfolgt mit Hilfe einer theoriegeleiteten Rekonstruktion der Erweiterungsprozesse in den beiden Politikfeldern.

In empirischer Hinsicht soll die Arbeit einen Beitrag zum Verständnis des Erweiterungsprozesses nach Mittel- und Osteuropa leisten und steht damit in der Tradition der Forschung zu Politikprozessen in der EU. Die bisherige Erweiterungsforschung konzentriert sich vorwiegend auf einzelne ‚Großereignisse‘ wie die Entscheidung über eine prinzipielle Erweiterung von Kopenhagen 1993 oder den Abschluß der Europaabkommen.<sup>24</sup> Dagegen ermöglicht eine auf einen längeren Untersuchungszeitraum ausgerichtete vergleichende Prozeßanalyse genauere Einsichten in die Dynamiken der Erweiterung als eine Konzentration auf die sogenannte Makropolitik. Wie die Arbeit zeigen wird, erfolgt die Herangehensweise an die Erweiterung in den beiden untersuchten Politikfeldern aufgrund sektoral bestehender Handlungslogiken tatsächlich unterschiedlich. In beiden Politikfeldern führt der Rückgriff auf diese Logiken zu einer politikfeldspezifischen Heranführungsstrategie.

In theoretischer Hinsicht verfolgt die Arbeit das Ziel, die Mechanismen, mittels derer die EU eine neue Handlungssituation wie die anstehende Erweiterung verarbeitet, aufzudecken und zu erklären. Der Vergleich der beiden sektorspezifischen Erweiterungsprozesse zeigt, wie stark Handeln auch in dieser Situation im allgemeinen europäischen Integrationskontext zu verorten ist und wie wenig Bedeutung der politischen Erweiterungsthematik bei der Auswahl von Handlungsoptionen zukommt. Neue Handlungsregeln, wie sie im Erweiterungsprozeß durch die Verabschiedung der beiden Erweiterungsstrategien von Essen und Luxemburg etabliert wurden, werden sektorspezifisch, d.h. im Rahmen der aus dem Integrationskontext gewohnten Regeln verarbeitet. Handeln außerhalb bestehender Kontexte und Logiken findet damit auch in historischen ‚Ausnahmesituationen‘ nicht statt.

Die beobachtete Rückbindung der Erweiterung an bestehende Handlungskontexte und der Rückgriff auf bestehende, sektorspezifische Handlungsmuster belegt damit die These, daß die EU Herausforderungen wie die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa durch Integration in eingeübte, vertraute Handlungsmuster sozusagen ‚einbettet‘. Diese Strategie reduziert zum einen die Komplexität der Handlungssituation und erlaubt eine schnellere Verarbeitung, zum anderen verringert sie kurzfristig den eigenen Anpassungsdruck. Eine Einbettung in bestehende institutionelle Muster stößt jedoch dort an Grenzen, wo Akteure bestehende Regeln nicht mehr als angemessen betrachten. Die Fallstudienanalyse benennt zwei Punkte in den sektoralen Erweiterungsprozessen, an denen Akteure auf den Einsatz bestehender Handlungsmuster ver-

---

<sup>24</sup> Schimmelfennig 2000. Vgl. hierzu die zusammenfassende Darstellung der bisherigen Forschung zur EU-Erweiterung in Kapitel 2.2.

zichten. Diese Abweichungen stellen die grundsätzliche Gültigkeit des Arguments vom pfadabhängigen Verhalten in neuen Handlungssituationen nicht in Frage. Sie weisen jedoch auf die Möglichkeit hin, daß ein Ereignis wie die Erweiterung unter bestimmten, genauer zu erarbeiteten Bedingungen auch als Politikfenster für die Veränderung von Handlungslogiken dienen kann.

## **1.2 Vorgehensweise und Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse**

Das an diese Einleitung anschließende Kapitel zwei beschäftigt sich mit Herleitung und Formulierung der Fragestellung. Ein Überblick über die wichtigsten Stationen des Osterweiterungsprozesses legt die empirische Basis für die folgende Untersuchung zweier sektoraler Beitrittspolitiken. Nach einer kurzen Literaturübersicht über die bisherige Forschung zur EU-Osterweiterung wird das eigene Thema im Bereich der Studien zum Erweiterungsprozeß verortet, im Unterschied zu existierenden Analysen zu den Beitrittsgründen, den -ergebnissen und -auswirkungen.<sup>25</sup> In einem nächsten Schritt erfolgt die Annäherung an die Fragestellung. Grundannahme der Arbeit ist, daß die Erweiterung wie jeder andere Politikprozeß in der EU im bestehenden Integrationskontext zu verorten ist. Die Erklärung der sektorspezifischen Gestaltung des Erweiterungsprozesses erfolgt daher unter Berücksichtigung der im Integrationskontext existierenden Handlungsbedingungen wie Akteursvielfalt, verschiedene Entscheidungsebenen, Vielzahl von Sachbereichen und Entscheidungsverfahren und der daraus resultierenden Differenzierung des politischen Prozesses. Damit wird die Erweiterung sozusagen in den Integrationskontext ‚eingebettet‘.

Das dritte Kapitel beinhaltet die theoriegeleitete Entwicklung des Erklärungsansatzes und thematisiert damit die unabhängige Variable. Aufgrund der Anforderungen des Untersuchungsgegenstands greift die Arbeit auf den historischen Institutionalismus soziologischer Ausprägung zurück.<sup>26</sup> Er ist für eine theoriegeleitete Analyse der angenommenen Einflußbeziehungen besser geeignet als die klassischen Integrationstheorien. Im Mittelpunkt des Kapitels steht die Herleitung des in der Arbeit verwendeten Institutionenbegriffs. Dabei werden insbesondere die Beziehung zwischen institutionellen und handlungsorientierten Faktoren (*Agency*),<sup>27</sup> die Gründe und Bedingungen für Lernen, institutionellen Wandel, pfadabhängiges Verhalten sowie für die Dauerhaftigkeit von Institutionen erläutert. Kapitel drei schließt mit einer Zusammenführung beider Erklärungskomponenten, institutionellen Einflüssen und Bedingungen von *Agency*. Der daraus entstehende Erklärungsansatz leitet die drei Funktionen, die Institutionen für Handeln ausüben, her (Zugangsgewährung, Sicherung formeller Initiativkompetenzen und Ermöglichung inhaltlicher Initiativmacht sowie Herausbildung eines handlungsleitenden Politikstils). Gemeinsam bilden diese drei Faktoren durch dauerhafte Anwendung Handlungsmuster bzw. -routinen, auf die Akteure in neuen Handlungssituationen zurückgreifen können.

Kapitel vier hat die sogenannte alltägliche Politik der EU auf sektoraler Ebene zum Gegenstand. Nach einer kurzen Einführung in den Kernregelungsbereich der beiden Fallstudien Umweltpoli-

---

<sup>25</sup> Schimmelfennig 2000

<sup>26</sup> Zur Einordnung dieses Ansatzes in das Spektrum neoinstitutionalistischer Ansätze vgl. Aspinwall/Schneider 2000.

<sup>27</sup> Pollack 1997. Handlungsorientierung wird im folgenden auch mit dem Begriff *Agency* bezeichnet.

tik sowie Innenpolitik erfolgt die Charakterisierung bestimmter sachbereichsspezifischer Handlungsmuster mit Hilfe der drei genannten institutionellen Faktoren. Im Bereich der Umweltpolitik erfolgt der Zugang zum Politikprozeß im Rahmen von Politiknetzwerken, die aufgrund der institutionellen Konfiguration der ersten Säule (starke Arbeitsteilung zwischen den europäischen Organen sowie komplexe Mehrebenenstruktur) für eine Vielzahl von Akteuren offen stehen. Dagegen ist der Zugang zur Innenpolitik weniger leicht möglich, da die Vertreter der Innenministerien bei der Themengenerierung aufgrund eines für sie günstigen institutionellen Rahmens und ihres Informationsvorsprungs eine ‚Türhüterfunktion‘ innehaben. Im Hinblick auf die Initiativmacht verfügt die Generaldirektion Umwelt zunächst über ein vertraglich gesichertes Initiativmonopol. Dessen materielle Nutzung im Sinne inhaltlicher Initiativmacht hängt von ihrer Fähigkeit ab, Koalitionen mit einer Mehrheit der Mitgliedstaaten sowie dem Europäischen Parlament schließen zu können. Im Bereich der Innenpolitik besteht ein konkurrierendes Initiativrecht von Kommission und Ministerrat. Der Ministerrat kann also auch ohne die Kommission initiativ werden, muß in der Regel jedoch in beiden Fällen einen einstimmigen Beschluß herbeiführen. Zur Überwindung von möglichen Entscheidungsblockaden aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips fördert der Rat die Bildung sogenannter regierungsnaher Gremien, die beim Sekretariat des Rates angesiedelt sind. In der jüngeren Umweltpolitik läßt sich der Politikstil als Netzwerk-governance bezeichnen. Hierbei interagieren öffentliche wie private Akteure verschiedener Handlungsebenen auf der Grundlage des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung. Dessen Realisierung hängt von der Umsetzung bestimmter Handlungsprinzipien ab wie geteilte Verantwortung, Partizipation, Dezentralisierung sowie der Integration umweltpolitischer Belange in andere Politikfelder. Der Politikstil der europäischen Innenpolitik ist dagegen durch trans-gouvernementales Handeln auf der Grundlage des Leitbildes vom Schutz der inneren Sicherheit in der EU charakterisiert. Akteure konzentrieren sich auf die Entwicklung praxis- und problemorientierter Interaktionsformen, die ihren innerstaatlichen Handlungsspielraum schonen. Dagegen schreitet die Rechtsharmonisierung, angetrieben durch die schrittweise Vergemeinschaftung des Sektors, nur langsam voran.

Die Kapitel fünf und sechs beinhalten die beiden Fallstudien zum Erweiterungsprozeß und thematisieren damit die abhängige Variable der Arbeit. Anhand der oben dargelegten drei Funktionen, die Institutionen bei der Realisierung von politischem Handeln erfüllen, werden die Erweiterungsprozesse in den beiden Sektoren theoriegeleitet rekonstruiert. Ziel ist es herauszufinden, ob die eingangs gemachte Annahme vom pfadabhängigen Handeln auf der Basis sektorspezifischer Institutionen im Verlauf der sektoralen Erweiterungsprozesse zu belegen ist. Kapitel fünf diskutiert den Verlauf des umweltpolitischen Prozesses, Kapitel sechs den des innenpolitischen.

Kapitel sieben faßt die Ergebnisse der beiden Fallstudien zusammen und analysiert sie vergleichend anhand der Kriterien Akteursbeziehungen, zeitlicher Verlauf und Instrumenteneinsatz. Für beide Politikfelder lassen sich klar unterscheidbare, in sektoralen Handlungslogiken verankerte Erweiterungsstrategien spezifizieren. Im Bereich der traditionell supranational verregelten **Umweltpolitik** ist die Strategie darauf ausgerichtet, **sektorspezifische Belange umfassend in die allgemeine Erweiterungspolitik zu integrieren**. Erweiterungsbezogenes Handeln der Akteure, insbesondere der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission, ist darauf ausgerichtet, der Umweltpolitik im Rahmen der allgemeinen Beitritts politik einen möglichst hohen Stellenwert zu verschaffen. Ihr besonderes Instrument ist die Veröffentlichung sektorbe-

zogener Strategien, die jedoch an die generelle Beitrittspolitik angekoppelt sind und diese in bezug auf inhaltliche Fragen konkretisieren. Dabei erfolgt jedes politikfeldspezifische Handeln in enger Abstimmung mit den für die allgemeine Erweiterungspolitik zuständigen Akteuren. In diesem Sinne entspricht die Herangehensweise an die Erweiterung Handlungsmustern, die sich im Verlauf des innereuropäischen Politikprozesses herausgebildet haben.

Im Bereich der **Innenpolitik** läßt sich die **erweiterungsspezifische Handlungsstrategie** zuge-spitzt als ‚**Aneignung**‘ der **sektorübergreifenden Beitrittspolitik** durch die zentralen Akteure, die Fachministerien der Mitgliedstaaten, charakterisieren. Die den innenpolitischen Prozeß do-minierenden Innenministerien der gegenwärtigen Mitgliedstaaten integrieren ihre Heranfüh-rungspolitik soweit wie notwendig in die übergeordnete Beitrittspolitik. Gleichwohl versuchen sie, im Sinne ihrer spezifischen Interessen, insbesondere im Hinblick auf den Schutz der zu-künftigen EU-Außengrenzen, diese offizielle Erweiterungspolitik zu beeinflussen. Gleichzeitig sichern sie sich wie in der alltäglichen Innenpolitik auf europäischer Ebene Handlungsmöglich-keiten außerhalb der offiziellen Beitrittspolitik. Diese parallelen Handlungsarenen sollen dem Ziel dienen, eine gewisse Kontrolle über den Prozeß aufrecht zu erhalten. Auch im Fall der In-nenpolitik entspricht erweiterungsbezogenes Handeln damit weitgehend sektoralen Handlungs-mustern.