

**„Osterweiterung im Integrationskontext“:
Sektorale Handlungsmuster und ihr Einfluß auf die Erweiterungs-
politik der Europäischen Union in den Bereichen Umwelt und Inneres**

Dissertation zur Erlangung des Dr. phil.

Freie Universität Berlin

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

Vorgelegt von

Kerstin Imbusch

(Dipl. Verwaltungswissenschaftlerin, Universität Konstanz)

Betreuer und Erstgutachter: **Prof. Dr. Klaus Segbers**

Zweitgutachter: **Prof. Dr. Thomas Risse**

Abgabedatum: 14. April 2003

Datum der Verteidigung: 12. August 2003

Danksagung

Dieses Dissertationsprojekt wurde im Arbeitszusammenhang des Arbeitsbereichs Politik und Gesellschaft am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin entwickelt. Für seine stetige Unterstützung und Betreuung danke ich Prof. Dr. Klaus Segbers sehr herzlich. Ebenso danke ich Prof. Dr. Thomas Risse sehr herzlich für die Übernahme des Zweitgutachtens.

Uli Brückner, Ingmar von Homeyer, Knud Erik Joergensen, Thomas Risse, Klaus Segbers, Cornelia Ulbert und Antje Wiener haben in verschiedenen Stadien des Prozesses Textentwürfe bzw. Teile der Arbeit gelesen. Ihre Kommentare und Anregungen waren mir eine große Hilfe. Ebenso danke ich Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltpolitik in Berlin für die Unterstützung bei der Recherche zum umweltpolitischen Erweiterungsprozeß sowie den zahlreichen Gesprächspartnern in Berlin, Brüssel, Budapest und Tallinn.

Schließlich gilt mein besonderer Dank Christine Abele, Klaus Erdmenger und Stefan Hörmann für ihre Unterstützung bei der Endredaktion des Textes. Fehler und Mängel liegen allein in der Verantwortung der Verfasserin.

Zusammenfassung

Thema dieser Dissertation ist die Analyse politikfeldspezifischen Handelns im EU-Erweiterungsprozeß am Beispiel der europäischen Umwelt- sowie der Innenpolitik. Sie gibt eine Erklärung für bestimmte sektorale Handlungsformen der maßgeblichen EU-Akteure im Verlauf der Erweiterung. Zugleich leistet die Arbeit durch die Beschreibung und Erklärung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden politischen Prozesse einen Beitrag zur vergleichenden Politikfeldanalyse im EU-Rahmen.

Die Unterschiede der Herangehensweise an die Erweiterung (die sektorspezifischen Handlungsformen) hinsichtlich der beteiligten Akteure, der genutzten Instrumente sowie der zeitlichen Strukturierung des Prozesses bilden die abhängige Variable der Arbeit. Ihre Untersuchung erfolgt mit Hilfe eines historisch-institutionalistischen Analyseansatzes soziologischer Prägung. Demnach erfüllen formelle und informelle Institutionen bzw. Regeln verschiedene Funktionen bei der Entstehung von politischem Handeln: Sie steuern den Zugang von Akteuren zum Politikfeld, sie verleihen Akteuren eine formelle Initiativkompetenz und bilden den Handlungsrahmen für die Wahrnehmung inhaltlicher Initiativmacht und wirken schließlich ein auf die Herausbildung eines sachbereichsspezifischen Politikstils. Durch diese Funktionen tragen Regeln maßgeblich zur Herausbildung bestimmter Handlungsmuster bzw. Handlungslogiken bei, d.h. verdichteten, dauerhaft eingeübten Interaktionsformen der wichtigsten Akteure. Diese institutionell bedingten Handlungsmuster bilden die unabhängige Variable der Arbeit.

Die Untersuchung der beiden Politikfelder bestätigt die These, daß der Erweiterungsprozeß durch Rückgriff auf bereits bestehende sachbereichsspezifische Handlungslogiken und somit weitgehend pfadabhängig erfolgt. In der traditionell supranational verregelten Umweltpolitik ist die Erweiterungsstrategie darauf ausgerichtet, sektorspezifische Belange umfassend in die allgemeine Erweiterungspolitik zu integrieren. Erweiterungsbezogenes Handeln der umweltpolitischen Akteure zielt darauf ab, sektorspezifisches Handeln an die generelle Beitrittspolitik anzukoppeln, politikfeldspezifisches Handeln erfolgt in enger Abstimmung mit den Akteuren der Erweiterung. In der Innenpolitik agieren die sektorspezifischen Akteure in zwei verschiedenen Handlungsarenen. Sie ‚eigenen‘ sich einerseits die sektorübergreifende Beitrittspolitik an und versuchen, in deren Rahmen möglichst viel Einfluß auf die Gestaltung der Erweiterungspolitik auszuüben, schaffen sich jedoch gleichzeitig parallele Handlungsarenen, in denen sie unabhängiger agieren können.

Die Analyse zeigt, wie stark Handeln auch in einem ‚nichtalltäglichen‘ Prozeß im allgemeinen Integrationskontext zu verorten ist. Neue Handlungsanforderungen werden jeweils sektorspezifisch im Rahmen bestehender Regeln verarbeitet; Handeln außerhalb bestehender Kontexte und Logiken findet auch in historischen ‚Ausnahmesituationen‘ nicht statt.

Abstract

This dissertation deals with policy-making in EU's recent Eastern Enlargement. By comparing the enlargement processes of environmental policy and Home affairs it shows that EU-actors selected sector-specific approaches to deal with this challenge.

The difference in managing enlargement with regard to key actors, key instruments and timing is the dependent variable. It is explained by help of an historical-institutionalist approach that takes sociological arguments serious. According to this, formal and informal rules (institutions) fulfil different functions for political action: They influence access to a particular policy field, they affect formal and material agenda-setting power, and they provide for the development of particular policy styles. In this way, they contribute decisively to the establishment of sector-specific patterns of action (logics of action). These institutionally rooted patterns (logics) are the explanatory variable.

The analysis of the two selected policy fields confirms the assumption that the sector-specific approaches to Eastern enlargement can be explained largely by existing patterns of action. In this sense, enlargement is a path dependent process. In environmental policy, the relevant actors aimed at integrating policy-specific interests into the overall enlargement strategy and collaborating closely with enlargement actors, thus applying traditional logics of supranational action. In Home affairs, the relevant actors preferred parallel approaches: On the one hand, feeding their interests into the overall strategy and maximising their power in this process; on the other hand, creating separate arenas of action that allowed for more independence. This follows the traditional pattern of transgouvernemental action.

The analysis shows that even action in an extraordinary process as Eastern Enlargement is deeply rooted in the overall integration context. New challenges are handled by applying existing patterns of action; Eastern Enlargement was managed largely sector-specific.