

## **7 Erweiterung als pfadabhängiger Prozeß: Forschungsergebnisse**

Ausgangspunkt für den thematischen Zuschnitt dieser Arbeit war die empirische Beobachtung, daß die Herangehensweise an die Erweiterung in der Umwelt- wie in der Innenpolitik in verschiedener Hinsicht voneinander abwich. Es fielen Unterschiede hinsichtlich der dominierenden Akteure und ihrer Interaktionsformen, hinsichtlich des spezifischen Instrumenteneinsatz in der Erweiterungspolitik sowie hinsichtlich der zeitlichen Gestaltung des Prozesses auf. Zur Untersuchung und Erklärung dieser Dynamiken und Unterschiede sektoraler Politikprozesse in der EU-Osterweiterung schlug die Arbeit das Konzept institutionell bedingter Handlungsmuster bzw. -logiken vor. Dieser Analyseansatz, der auf historisch-institutionalistischen Annahmen soziologischer Ausprägung beruht, ermöglicht die Integration akteurs- wie auch strukturbezogener Aspekte in einen Erklärungsrahmen. Beide Komponenten beeinflussen sich gegenseitig: Akteure und Institutionen bzw. Regeln haben also eine konstituierende Wirkung füreinander. Akteure handeln innerhalb eines gewissen formellen und informellen Handlungsrahmens und sind damit institutionell eingebettet. Durch Wiederholung und Routinisierung verdichtet sich dieses Handeln zu sogenannten Handlungsmustern bzw. -logiken. Gleichzeitig sind Akteure unter bestimmten Umständen in der Lage, Institutionen zu verändern.

Kapitel drei dieser Arbeit definierte das Institutionenverständnis und entwickelte mittels einer Integration institutioneller und handlungsbezogener Faktoren das Erklärungskonzept für die Analyse der beiden Fallstudien. Kapitel vier leitete die institutionell bedingten Handlungslogiken in der europäischen Umwelt- und Innenpolitik her und nannte Annahmen über ihren Einsatz in den beiden sektoralen Erweiterungsprozessen. Schließlich thematisierten die Kapitel fünf und sechs, ob und in welcher Weise diese in den jeweiligen Erweiterungsprozessen handlungsleitend wirkten.

Die Arbeit verfolgte mit diesem Themenzuschnitt zum einen das Ziel, einen Beitrag zur Erweiterungsforschung leisten, der Aufschluß über die Dynamiken im Verlauf des mehr als zehnjährigen Erweiterungsprozesses gibt. Zu diesem Zweck wurden die Erweiterungsprozesse in der Umwelt- und der Innenpolitik sozusagen theoriegeleitet, d.h. unter Einsatz des Ansatzes der institutionell bedingten Handlungsmuster, rekonstruiert. Zum anderen ging die Arbeit der Frage nach, wie die Europäische Union ein ‚außergewöhnliches‘ Ereignis wie die Osterweiterung verarbeitet. Ausgehend von der Annahme, daß auch ‚neue‘ Handlungssituationen nicht losgelöst von jeglichem Handlungskontext bearbeitet werden, untersuchte sie anhand der beiden Politikfelder, welche Handlungsmechanismen der Beziehung zwischen dem allgemeinen europäischen Integrationskontext und der Osterweiterung zugrunde liegen.

Dieses abschließende Kapitel dient der Rückbindung der empirischen Untersuchung der Kapitel fünf und sechs an die Forschungsziele dieser Arbeit. Gegenstand sind Vergleich und Bewertung der Fallstudienresultate im Hinblick auf die These der Arbeit, daß institutionell bedingte, sektorspezifische Handlungsmuster und damit pfadabhängiges Verhalten den Verlauf der sektoralen Erweiterungsprozesse prägten und damit die Unterschiede in der Herangehensweise erklären. Im Mittelpunkt von Kapitel 7.1 steht der Vergleich der beiden Fallstudien im Hinblick auf die unterschiedliche Präsenz von Akteuren, ihre Instrumente und die zeitliche Strukturierung des Beitrittsprozesses. Er gibt Einblick in die Unterschiede und Gemeinsamkeiten dieser sektoralen Prozesse und trägt damit zur Erklärung der besonderen Erweiterungsdynamiken bei.

Kapitel 7.2 diskutiert, ob die Veränderung von formellen und informellen Institutionen, wie sie durch die Vertragsänderungen von Maastricht und Amsterdam, die übergeordneten Erweiterungsstrategien von Essen und Luxemburg und die Kommissionsumbildung sowie die Veränderung der Leitbilder in den beiden Sektoren erfolgte, Einfluß auf die sektoralen Erweiterungspolitiken hatten. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob die relevanten Akteure diesen institutionellen Wandel im Sinne bestehender Handlungslogiken verarbeitet haben oder ob sie ihre Strategien anpassen mußten. Institutioneller Wandel ist in diesem Sinn der Lackmustest für die Gültigkeit des Pfadabhängigkeitsarguments.

Schließlich erfolgt in Kapitel 7.3 eine Bewertung der Erklärungsfähigkeit des gewählten Analyseansatzes in bezug auf die Fragestellung der Arbeit. Im ersten Absatz wird argumentiert, daß die beiden sektoralen Erweiterungsprozesse weitestgehend pfadabhängig verlaufen sind, d.h. unter bewußtem Einsatz bestehender politikfeldspezifischer Handlungslogiken. Auf der Basis des vorausgegangenen Vergleichs konnte für jedes Politikfeld eine spezifische Erweiterungsstrategie identifiziert werden, die auf die Handlungsmuster im jeweiligen Sektor rückführbar ist. Für die politikfeldspezifische Erweiterung läßt sich die Eingangsthese vom pfadabhängigen Verhalten demnach grundsätzlich bestätigen (Kapitel 7.3.1). Im Anschluß daran werden die für die beiden Sektoren beobachteten Ergebnisse in den allgemeinen Erweiterungskontext eingebettet. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob, und wenn, warum pfadabhängiges Verhalten in einer neuen Handlungssituationen wie der anstehenden Osterweiterung angemessen ist (Kapitel 7.3.2).

Dennoch zeigten sich in beiden Fallstudien Ausnahmen vom pfadabhängigen Handeln der Akteure. Sowohl in der Umwelt- als auch in der Innenpolitik wichen Akteure von bestehenden Handlungsmustern ab und waren in der Lage, institutionelle Strukturen zu verändern bzw. ihr Spektrum politischer Instrumente zur Bewältigung der Erweiterung zu verbreitern. Auf der Basis dieser Ergebnisse skizziert Kapitel 7.3.3 daher zwei Bedingungen, unter denen Akteure von bestehenden Handlungslogiken abweichen und neue Handlungsmöglichkeiten entwickeln. Dies erlaubt die Konkretisierung der Grundannahme der Arbeit über pfadabhängiges Handeln in der Erweiterung. Gleichzeitig lassen sich generelle Aussagen über das Verhältnis zwischen Akteuren und Institutionen in neuen Handlungssituationen machen. Die abschließend formulierten Thesen bilden einen Versuch, spezifischere Annahmen über die Wirkungsgrenzen von Handlungsmustern zu formulieren,<sup>777</sup> als sie am Anfang dieser bewußt interpretativ-empirisch angelegten Arbeit standen. Sie könnten Anregungen für die weitere wissenschaftliche Beschäftigung mit den Wirkungen institutionell bedingter Handlungsmuster geben und damit die Ergebnisse dieser Arbeit in den weiteren Zusammenhang der EU-Forschung einbetten.

Der Ausblick in Kapitel 7.4 reißt abschließend zwei empirische Aspekte an, die sich aus der Analyse der sektoralen Beitrittsprozesse ergeben. Zum einen wird thematisiert, ob ein pfadabhängiger Umgang mit neuen Herausforderungen und Handlungssituationen auch für die Zukunft eine leistungsfähige Handlungsstrategie für die EU sein kann. Dies wird eher bezweifelt. Daher wird zum zweiten skizziert, welche Möglichkeiten die anstehende Erweiterung bietet, von bis-

---

<sup>777</sup> Lijphart 1971: 692

her genutzten Pfaden abzuweichen und neue, für eine erweiterte Union geeignetere Handlungsstrategien zu entwickeln.

## **7.1 Die Erweiterungsprozesse im Vergleich**

Gemäß der Grundthese der Arbeit greifen Akteure in neuen Handlungssituationen wie beispielsweise der Osterweiterung auf bestehende, institutionell gebildete Handlungsmuster zurück. Die Analyse sektorspezifischen Handelns in den ausgewählten Politikfeldern zeigte, daß die jeweiligen Handlungsmuster sich aus dem besonderen institutionellen Gefüge in der beiden Sektoren ergeben (Kapitel 4). Formelle und informelle Regeln hatten in beiden Feldern einen spezifischen Einfluß auf die Beteiligung von Akteuren, die Wahrnehmung inhaltlicher Initiativmacht sowie auf den Politikstil. Der folgende Abschnitt faßt die Ergebnisse der beiden Fallstudien aus den Kapiteln fünf und sechs unter dem Aspekt des möglichen Einflusses dieser Handlungsmuster auf die Erweiterungspolitiken vergleichend zusammen. Der Fokus liegt damit auf der Frage, wie sehr die sektoralen Erweiterungsprozesse hinsichtlich der Akteure (Kapitel 7.1.1), ihrer Instrumente (Kapitel 7.1.2) und ihrer zeitlichen Strukturierung (Kapitel 7.1.3) durch politikfeldspezifische Handlungslogiken geprägt worden sind.

### **7.1.1 Präsenz und Interaktion von Akteuren in der Erweiterung**

Für beide Fallstudien kann geltend gemacht werden, daß die maßgeblichen Akteure im Erweiterungsprozeß Kommission und Ministerrat waren. Ihre Interaktion dominierte die sektorale Herangehensweise an die Erweiterung, wobei die spezifischen Beziehungen eng in Zusammenhang mit den institutionellen Grundlagen im jeweiligen Sektor zusammenhingen. Dagegen spielten Akteure wie das Europäische Parlament oder Nichtregierungsorganisationen nur eine sehr untergeordnete Rolle. Diese war im Bereich der Umweltpolitik etwas deutlicher, in der Innenpolitik jedoch sehr wenig ausgeprägt. Wie die Fallstudien zeigten, agierten Kommission und Ministerrat jedoch nicht immer als einheitliche Organe, sondern traten in verschiedenen Zusammensetzungen auf, der Rat z.B. als Rat der Innen- oder Außenminister oder als Ausschuß der Ständigen Vertreter, die Kommission als Kolleg oder in Form einzelner Generaldirektionen. Die folgenden Ausführungen vergleichen die Fallstudien im Hinblick auf die Beziehung zwischen Kommission und Ministerrat, das Auftreten von Kommission und Rat als einheitliche Akteure sowie im Hinblick auf ihre Interaktionsbereitschaft mit anderen Akteuren. Sie schließen mit einem Erklärungsversuch, warum die GD Umwelt sowie die Innenminister der Mitgliedstaaten eine besondere Rolle in den jeweiligen Erweiterungsprozessen spielen konnten.

Die Beziehung zwischen Kommission und Ministerrat. Aus rationalistisch-institutionalistischer Sicht besteht zwischen den beiden Akteuren Rat und Kommission grundsätzlich ein Principal-agent-Verhältnis. In diesem fungiert der Rat als Auftraggeber und Kontrollorgan, während die Kommission für ihn bestimmte Aufgaben übernimmt, die sie aufgrund ihrer grundsätzlich apolitischen, technischen Ausrichtung besser als der Rat erfüllen kann.

Die Beantwortung der Frage nach einer Principal-agent-Beziehung im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß fällt nicht völlig eindeutig aus. Die frühzeitigen, an der Übernahme und Anwendung des gesamten umweltpolitischen Acquis orientierten Aktivitäten der GD Umwelt weisen auf eine deutliche inhaltliche Initiativmacht der Kommission hin. Nach Verabschiedung des

Weißbuchs zur Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in den europäischen Binnenmarkt 1995 definierte die GD Umwelt sehr klar die inhaltlichen Prioritäten des umweltpolitischen Heranführungsprozesses und entwickelte unterstützende Instrumente wie den Guide to the Approximation. Bis hinein in den Verhandlungsprozeß formulierte sie gemeinsam mit der GD Erweiterung die wesentlichen inhaltlichen Komponenten, so z.B. die Kriterien für die Verhandlung von Übergangsfristen. Jedoch wurden die inhaltlichen Vorstöße der Kommission immer dann vom Rat gestoppt, wenn sie sich zu deutlich politisch positionierte wie z.B. bei der geforderten Bindung der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien an die Schließung eines bestimmten Kernkraftwerks, die sie im Fortschrittsbericht 1999 äußerte. Ebenso stoppte der Rat den Versuch, bestehende Handlungsspielräume zu ihren Gunsten verändern zu wollen wie im Falle des Vorschlags, die Beitrittspartnerschaften mit den Kandidaten allein durch Kommissionsbeschluß zu begründen. Auch die Analyse der Entscheidungsprozesse zwischen Rat und Kommission um die EU-Verhandlungsposition belegt diese Schlußfolgerung. In allen Fällen nutzte der Rat seine Entscheidungskompetenz für eine ratsfreundliche Lösung und bestätigte damit seine verhandlungsdominierende Rolle.

Dagegen entsprach das Verhältnis beider Akteure zueinander während des gesamten innenpolitischen Erweiterungsprozesses im wesentlichen diesem Principal-agent-Verständnis. Zwar war im Bereich der alltäglichen Politikentwicklung eine Tendenz zur verstärkten Handlungsorientierung und zur Ausbildung eines eigenständigen inhaltlichen Profils seitens der Kommission bemerkbar. Diese drückte sich in der Spezialisierung auf bestimmte Bereiche des innenpolitischen Acquis aus. Dagegen agierte die Kommission in der Erweiterung deutlich im Sinne des Rates. Sie verfolgte damit das Ziel, ihre Bedeutung im Rahmen des klassischen Verhältnisses zu maximieren. Eine der wenigen Ausnahmen von der Regel war die Initiative zum sogenannten Langdon-Bericht im Jahre 1995. In dieser Situation handelte die Kommission einstündig und ohne ausdrückliches Mandat des Rates im Rahmen ihrer Zuständigkeit für das PHARE-Programm. Auf Grundlage dieses Berichts konnte sie sich in der Folge auch als kompetenter Akteur für die Entwicklung von sektorbezogenen Finanzierungsprogrammen etablieren.

Ansatzweise überwandt die Kommission ihre reine Agentenfunktion auch durch die Kompetenz für die jährlichen Fortschrittsberichte, die ihr die Möglichkeit gaben, inhaltliche Schwerpunkte bei der Bewertung der Anpassungsprozesse zu setzen. Die wiederholte Ermahnung der Beitrittsländer, der Diskriminierung der Romaminderheiten ein Ende zu setzen, können in diesem Zusammenhang genannt werden. Die Fortschrittsberichte im Bereich der Innenpolitik zeigten durchaus die politische Orientierung der Kommission und stellten damit das Bild eines neutralen Erfüllungsgehilfen in Frage. Dennoch belegen die Fortschrittsberichte, daß die Beurteilung der Beitrittsländer gerade im Bereich der Innenpolitik relativ stark situationsbedingt erfolgte und nicht auf ein inhaltlich begründetes, langfristig und strategisch ausgerichtetes Interesse seitens der Kommission zurückzuführen ist.

Genau in diesem Aspekt ist der Ministerrat, und zwar vor allem in seiner Verkörperung durch die Innenminister, der Kommission überlegen. Auf seiner politischen Agenda stand das Ziel des Schutzes der inneren Sicherheit in der Union an oberster Stelle. Seine Entscheidungen, insbesondere die Verankerung der zweistufigen Inkraftsetzung des Schengenacquis in den zukünftigen Mitgliedstaaten, waren klar auf die Erreichung dieses Ziels ausgerichtet. Die auch in der alltäglichen europäischen Innenpolitik bestehende Dominanz des Ministerrates bei der Bestim-

mung von Politikinhalt findet sich in zugespitzter Form demnach auch in der sektoralen Erweiterungspolitik wieder.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß das Principal-agent-Verhältnis der beiden Akteure in der Erweiterung spiegelbildlich zur Situation im alltäglichen europäischen Politikprozeß unterschiedlich stark ausgeprägt war. Während sich die Beziehung zwischen beiden Organen in der Innenpolitik über den gesamten Prozeßverlauf dementsprechend charakterisieren läßt, beschränkte sich die reine Agentenfunktion der Kommission in der Umweltpolitik auf die Phase der Beitrittsverhandlungen.

Der Ministerrat im Beitrittsprozeß. In der Analyse der Beitrittsprozesse wurde deutlich, daß über die generelle Beziehung zwischen Kommission und Ministerrat hinaus beide Akteure nicht in allen Situationen als einheitliche Akteure agierten. Besonders die Vertretung der Mitgliedstaaten setzt sich im politischen System der EU aus einer Vielzahl von Gremien zusammen. Diese reichen von spontan eingesetzten Arbeitsgruppen wie der Gruppe Gemeinsame Bewertung über die Organe Ratssekretariat und Ausschuß der ständigen Vertreter bis hin zu den verschiedenen Konstellationen, in denen der Ministerrat auftritt (Außen-, Innen-, Umweltministererrat usw.).

Auffällig im Bereich der innenpolitischen Erweiterung war zunächst die sich über den gesamten Zeitraum erstreckende Präsenz bilateraler Aktivitäten in den Beitrittsländern. So standen einzelstaatliche Initiativen wie der Abschluß von Rückübernahmeabkommen am Beginn des Prozesses und spielen auch nach Verhandlungsschluß noch eine signifikante Rolle. Das Beispiel der Grenzschutzkooperation zwischen Deutschland und Polen zeigt die Bedeutung bilateraler Zusammenarbeit für beide Seiten. Zwar existieren im Bereich des umweltpolitischen Heranführungsprozesses ebenso bilaterale Maßnahmen, jedoch stehen diese stärker als in der Innenpolitik in Einklang mit der europäischen Heranführungsstrategie und runden diese ab.

Deutlich ist vor allem die unterschiedlich starke Präsenz der Fachministerien in den sektoralen Erweiterungsprozessen. Während die Umweltministerien bei der Formulierung sektorspezifischer Heranführungsstrategien nicht als eigenständige Akteure auftraten, waren die Innenministerien in der erweiterungsbezogenen Diskussion häufig und durchaus deutlich durch die Äußerung besonderer Handlungsprioritäten zu vernehmen. So kritisierten Vertreter einzelner Mitgliedstaaten beispielsweise die Fortschrittsberichte und Monitoringmaßnahmen der Kommission, woraufhin der Innenministerrat auf französische Initiative einen parallelen Bewertungsmechanismus initiierte. Auch hinsichtlich der Acquisübernahme äußerten einzelne Mitgliedstaaten deutliche inhaltliche Schwerpunkte.<sup>778</sup>

Wesentlich stärker als die Umweltpolitik war der innenpolitischen Erweiterungsprozeß durch eine gewisse ‚Konkurrenz‘ außen- und innenpolitischer Akteure gekennzeichnet. Die Innenministerien nahmen nicht nur deutlich stärker Einfluß auf die Erweiterungspolitik der Kommission als die Umweltministerien, sondern dehnten ihre Aktivitäten auch auf die außenpolitisch dominierten Foren im Rat aus. Signifikantestes Beispiel war die versuchte Einflußnahme auf die Ratsgruppe Erweiterung bei der Formulierung des zweistufigen Implementationsplans für den

---

<sup>778</sup> Vgl. hierzu Bundesrepublik Deutschland 1999: 5.

Schengenacquis. Ebenso etablierte der Rat der Innenminister 1998 eine eigene Monitoringmaßnahme, bevor durch die sogenannten Peer Reviews und die Monitoringtabellen offizielle Maßnahmen im Rahmen der Beitrittspolitik eingeführt wurden. Im Gegensatz zu der deutlichen Präsenz innenpolitischer Akteure in der Erweiterungspolitik auf europäischer Ebene vollzog sich die Einflußnahme der Umweltministerien der Mitgliedstaaten auf die Erweiterungspolitik im Rahmen bestehender interministerieller Koordinationsmechanismen in den jeweiligen Hauptstädten bzw. in informeller Interaktion mit der Kommission.

Die unterschiedliche Herangehensweise der Fachministerien steht in engem Zusammenhang mit der unterschiedlichen institutionellen Verfaßtheit der beiden Politikfelder in der EU bzw. EG. In der supranationalen Umweltpolitik verfügen die Akteure über Handlungsmuster und Koordinationsmechanismen auf der Gemeinschaftsebene. In Netzwerken werden mögliche Kooperationschwerpunkte von einer Vielzahl von Akteuren diskutiert, bevor die Kommission ihr Initiativrecht wahrnimmt. Der Umweltministerrat muß dann in Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament zu einer Mehrheitsentscheidung kommen. Dagegen verfügen die Vertreter der Mitgliedstaaten in innenpolitischen Fragen bislang gemeinsam mit der Kommission über das Initiativrecht, sind also viel stärker als in supranationalen Politikfeldern motiviert, in der Initiativphase auf europäischer Bühne Präsenz zu zeigen. Zudem bildete sich bis zur Vertragsreform von Amsterdam eine gewisse Tradition heraus, in parallel angelegten Handlungsarenen zu agieren. Die besondere Präsenz innenpolitischer Akteure und die Bildung transgouvernementaler Gremien parallel zu den offiziellen, außenpolitisch dominierten Organen erklärt sich durch das Bestreben, die in der europäischen Innenpolitik gewohnten Handlungsspielräume auch im so wichtigen Beitrittsprozeß auszubilden bzw. aufrechtzuerhalten.

Die Kommission im Beitrittsprozeß. Wenn auch in ihrem Verhältnis zum Ministerrat generell von der Kommission gesprochen wird und sie in dieser Beziehung als einheitlicher Akteur auftritt, ist die Kommission doch ein Organ mit komplexer Binnenstruktur, die hauptsächlich durch die starke vertikale Unterteilung in Fachdirektionen gekennzeichnet ist. In den Erweiterungsprozessen spielte dieses institutionelle Merkmal in zweierlei Hinsicht eine Rolle. Es erforderte erstens bei der Entwicklung politikfeldspezifischer Beitrittsinstrumente eine Koordinierung der Fachdirektionen mit möglicherweise sachlich betroffenen Direktionen. Zweitens hatte die vertikale Organisation Auswirkungen auf das generelle Zusammenspiel zwischen den Fachdirektionen und der GD Erweiterung bzw. ihren Vorgängergremien in der GD 1a.

Die beiden Politikfelder unterschieden sich hinsichtlich der Präsenz der Fachdirektionen im Erweiterungsprozeß deutlich voneinander, was mit der unterschiedlichen Dauer ihrer Existenz im EU-Organgefüge leicht erklärbar ist. Während die GD Umwelt seit Beginn der achtziger Jahre als Motor der europäischen Umweltpolitik fungiert, wurde die GD Justiz und Inneres erst 1999 eingesetzt. Für die Innenpolitik läßt sich daher feststellen, daß die Erweiterungspolitik der Kommission weitestgehend durch die Generaldirektion Erweiterung bzw. zuvor durch das Personal der GD 1a bestimmt wurde.

Beide Politikfelder wiesen weiterhin einen unterschiedlich hohen Bedarf an Koordination der sektoralen Erweiterungspolitiken mit anderen Fachdirektionen auf. Für die Innenpolitik gilt, daß analog zu der im alltäglichen europäischen Politikprozeß losgelösten Behandlung der Personenverkehrsfreiheit (Schengen) von den anderen Freiheiten des Binnenmarktes (Waren-, Kapital-

verkehrs- und Dienstleistungsfreiheit) auch im Erweiterungsprozeß keinerlei Verbindung zwischen beiden Aspekten gezogen wurde. Das Weißbuch über die Integration der MOE-Staaten in den Binnenmarkt erwähnte keine Regelungsoptionen für die Personenverkehrsfreiheit.

Im Vergleich dazu bedurfte es im umweltpolitischen Heranführungsprozeß aufgrund des Querschnittscharakters einer stärkeren Abstimmung zwischen den Generaldirektionen, wie das Beispiel des Weißbuchs oder die Finanzierung von Investitionen in die Umweltschutzinfrastruktur im Rahmen von ISPA zeigten. Die Notwendigkeit der Abstimmung innerhalb der Kommission auf der Grundlage des Kollegprinzips setzten der inhaltlichen Gestaltungsmacht der federführenden Direktionen wie dargestellt immer wieder Grenzen. Die besondere institutionelle Konfiguration der Kommission wirkte damit auch im Verlauf des umweltpolitischen Beitrittsprozesses handlungsleitend.

Akteursnetzwerke in der Erweiterung. Beide Fallstudien zeigten, daß im Vergleich zu den inereuropäischen Politikprozessen die erweiterungsbezogene Interaktion generell zwischen einer geringen Anzahl von Akteuren stattfand. In beiden Fällen dominierte ein Akteur die Zugangsstrukturen zu den sektoralen Erweiterungsprozessen; im Fall der Umweltpolitik die Fachdirektion der Kommission, im Falle der Innenpolitik die Innenminister der Mitgliedstaaten. Für beide Politikfelder gilt, daß die im alltäglichen Politikprozeß über das formelle Initiativrecht verfügenden Akteure in der Lage waren, als Türhüter für andere am Erweiterungsprozeß interessierten Akteure zu wirken. Damit läßt sich zunächst festhalten, daß eine im alltäglichen Integrationsprozeß bestehende formelle Initiativmacht und die darauf basierende Gewohnheit, als Motor für politische Prozesse zu wirken, ein Startvorteil für die Entwicklung von Zugangsstrukturen in einem neuen Handlungsumfeld sind. Beide Initiativorgane nutzten bestehende, sektorale Handlungsroutinen für die Entwicklung einer erweiterungsbezogenen Akteursstruktur in ihrem Sinne.

Ebenso wie im alltäglichen europäischen Politikprozeß dominierten in der Innenpolitik die Fachministerien bzw. die ihnen nachgeordneten Organe den Erweiterungsprozeß. Die typische Interaktionsform war als transgouvernementales Netzwerk bezeichnet worden. Zur Erfüllung bestimmter Aufgaben wurden selektiv andere Akteure wie die Kommission oder auch zwischenstaatliche Organisationen wie ICMPD hinzugezogen, wobei die politische Kontrolle immer in den Händen der mitgliedstaatlichen Akteure blieb.

Dagegen wich die Gestaltung der Zugangsstruktur in der umweltpolitischen Erweiterung vom normalen Politikprozeß ab. Anders als dort dominierte gerade in der Frühphase der Erweiterung die Fachdirektion der Kommission den Erweiterungsprozeß. Sie agierte also nicht als ein Akteur unter vielen in einem themenspezifischen Netzwerk, sondern als Initiatorin von Netzwerken und später als deren Knotenpunkt. Beispiele für diese Politik sind das Netzwerk der Umsetzungsbehörden in den Beitrittsländern IMPEL AC, die Initiierung eines permanenten politischen Dialogs mit Umweltverbänden in den Beitrittsländern oder die Etablierung regelmäßiger Treffen der Umweltminister der Kandidaten mit der Kommissarin. Noch stärker als in der alltäglichen europäischen Umweltpolitik ging die politische Initiative und die Aufforderung zur Beteiligung anderer Akteure regelmäßig von der Kommission aus. Diese schuf damit Handlungsstrukturen im Erweiterungsprozeß, die erst allmählich den sektorspezifischen Zugangsmustern ähnelten. Eine Erklärung für dieses abweichende Verhalten erfolgt in Kapitel 7.3.3.

Die Rolle von Expertise und Information. Fachbezogenes Wissen (Expertise) sowie prozeßrelevante Informationen haben Einfluß darauf, ob Akteure formell-institutionell gegebene Handlungsmöglichkeiten zur Wahrnehmung ihrer Interessen nutzen können. Formelle Initiativmacht kann nur durch Expertise und Informationen in inhaltliche umgewandelt werden, wie Kapitel 3.3.2.1 zeigte. Der vorliegende Abschnitt diskutiert daher, welchen Einfluß bestehendes Wissen bzw. die Fähigkeit, sich schnell Expertise anzueignen, auf die Akteursstruktur in den beiden Erweiterungsprozessen hatte.

Die Politikfelder ähnelten sich zunächst hinsichtlich der Existenz transformationsbezogener Expertise. In beiden Fällen stellte der Fall der Mauer die EU Ende der achtziger Jahre vor eine völlig neue Handlungssituation, die in jedem Sektor durch eine differenzierte Problemlage, verbunden mit enger Interdependenz zwischen den Transformationsstaaten und der EU, gekennzeichnet war. Als Reaktion darauf bildeten sich direkt nach dem Fall der Mauer zunächst multilaterale Kooperationsstrukturen wie der Umwelt für Europa-Prozeß oder der Budapest-Prozeß. Beide Male gingen diese Ansätze von den nationalen Ministerien aus. Sehr schnell wurde der Annäherungsprozeß in beiden Feldern jedoch durch einen bestimmten Akteur, im Bereich Umwelt die Fachdirektion der Kommission, im Bereich Inneres die Innenministerien der Mitgliedstaaten, dominiert. Die Vertreter der Innenministerien mit ihrem im innerstaatlichen Kontext erworbenen politikfeldspezifischen und monopolisierten Wissen waren als erste in der Lage, die neue Problemsituation gemäß ihrer eigenen Handlungsprioritäten (Vermeidung bzw. Reduzierung von ungewollter Einwanderung, Vermeidung des ‚Imports‘ organisierter Kriminalität) zu interpretieren. Die frühen Instrumente wie der Budapest-Prozeß oder bi- und multilaterale Rückübernahmeabkommen reflektieren diese Prioritäten deutlich. Seitens der EU stand dieser mitgliedstaatlichen Expertise kein supranationaler Akteur mit einer eigenen, auf sektorspezifischem Wissen beruhenden Agenda entgegen, so daß den innenpolitischen Akteuren aufgrund ihres Wissensvorsprungs quasi ein Handlungsmonopol erwuchs. Für die Innenpolitik läßt sich also die Annahme, daß Wissen eine Schlüsselressource zur Nutzung bestimmter institutioneller Kanäle der politischen Einflußnahme ist, belegen.

In der Umweltpolitik war die Fachdirektion der Kommission als erster Akteur im EU-Rahmen in der Lage, seine Handlungspräferenzen im Hinblick auf die Umweltsituation in den Transformationsstaaten klar zu definieren. Sie forderte bereits frühzeitig die vollständige Übernahme des umweltrechtlichen Besitzstandes durch die MOE-Staaten als geeignetste Strategie zur Überwindung der grenzüberschreitenden Umweltprobleme. Es gelang ihr, von Beginn der Annäherung an gleichsam „symbiotische“<sup>779</sup> Beziehungen zu den Umweltverwaltungen der Kandidaten aufzubauen und damit einen Kanal für intensiven Informationsaustausch zu etablieren. Ihre Expertise nutzte die GD Umwelt vor allem in der mittleren Phase des Prozesses, um diesen durch eigene politische Initiativen (s.o.) deutlich zu beeinflussen. Bis hinein in die Verhandlungsphase sorgte der Wissensvorsprung der Kommission dafür, daß sie inhaltliche Initiativmacht, z.B. bei der Formulierung von Kriterien für die Gewährung von Übergangsfristen, ausüben konnte.

Für die beiden Fallstudien läßt sich damit festhalten, daß der ressourcenstärkste Akteur in der Lage war, aufgrund seines Informationsvorsprungs die multilaterale, wenig institutionalisierte

---

<sup>779</sup> Richardson 2001: 105



Handlungssituation gezielt seinen Interessen und traditionellen Handlungslogiken entsprechend zu strukturieren. Informationen und die darauf gründende Fähigkeit zur Festlegung inhaltlicher Prioritäten spielten also in beiden Politikfeldern eine entscheidende Rolle für die inhaltliche Prozeßgestaltung. Es wurde deutlich, daß die über die meiste fachliche Expertise verfügenden Akteure lange Zeit in der Lage waren, die Beitrittspolitik inhaltlich zu bestimmen.

### 7.1.2 Zeitlicher Verlauf der sektoralen Beitrittsprozesse

Die in der Einleitung aufgestellte Beobachtung über die unterschiedliche Herangehensweise an die Erweiterung in den beiden Politikfeldern wies auch auf Differenzen hinsichtlich der unterschiedlichen zeitlichen Strukturierung der Beitrittsprozesse hin. Die Rekonstruktion der beiden Prozesse bestätigte diese Beobachtung, wobei die institutionenbasierte Analyse Anhaltspunkte für eine Erklärung der unterschiedlichen Dynamik gibt.

Am Beginn der Annäherungsprozesse standen in beiden Fällen multilaterale Ansätze der jeweiligen Fachministerien außerhalb des EG-Rahmens. Jedoch ließ sich in der Umweltpolitik sehr bald eine Dominanz von Gemeinschaftsakteuren im Heranführungsprozeß beobachten. Als traditionell supranational verregelttes Politikfeld besaß die Umweltpolitik bereits zu Beginn des Annäherungsprozesses ein institutionell gesichertes Handlungsgefüge. Dieses erleichterte es den entsprechenden Akteuren, den sektorspezifischen Anpassungsprozeß innerhalb des bestehenden Handlungsrahmens zu verarbeiten. Weiterhin verfügte sie mit der Generaldirektion Umwelt über einen inhaltlich kompetenten und mit Handlungsorientierung ausgestatteten Akteur. Der Aufbau enger Kooperationsbeziehungen lag im Eigeninteresse der Fachdirektion und konnte ihre eigene außenpolitische Rolle im Organgefüge nur aufwerten. Die Existenz dieses Akteurs erklärt zum einen die frühe Aufnahme der umweltpolitischen Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas. Dies zeigte zum Beispiel die Bildung von Partnerschaften zwischen einzelnen Kommissionsmitarbeitern und den Umweltbehörden der Transformationsstaaten sowie die frühzeitige Heranführung der Kandidaten an den Acquis. Zum anderen erklärt die Präsenz eines fachlich kompetenten, supranationalen Akteurs die Entstehung sektorspezifischer Heranführungsinstrumente.

Mit der Agenda 2000, die die umweltpolitischen Herausforderungen im Erweiterungsprozeß deutlich herausstellte, wurde die Umweltpolitik zu einem auch von den außenpolitischen Akteuren anerkannten Kernbereich der Erweiterung. Die durch die GD Umwelt frühzeitig formulierte und auf europäischer Ebene ständig kommunizierte Bedeutung der Umweltproblematik im Erweiterungsprozeß mittels sektorspezifischer Erweiterungsstrategien verlieh ihr einen dauerhaften Platz auf der politischen Tagesordnung. Die supranationale Verankerung des Politikfeldes im europäischen Kontext bot demnach einen Startvorteil für seine Präsenz im Erweiterungsprozeß.

Es läßt sich sogar argumentieren, daß der umweltpolitische Prozeß in mehrerer Hinsicht als Motor für die anderen sektoralen Prozesse bzw. für die Erweiterung als Ganzes wirkte. Viele für den Bereich der Umwelt entwickelten Instrumente wie die Konkordanztabellen oder die Schwerpunktsetzung auf die Umsetzung und Kontrolle des Acquis wurden im Verlaufe des Prozesses von anderen Generaldirektionen übernommen bzw. in die allgemeine Erweiterungspolitik integriert. Beispielsweise basierte die PHARE-Reform aus dem Jahr 1997, die eine verstärkte Ausrichtung der Mittel auf die Rechtsanwendung begründete, auf den Erfahrungen des

Implementationsdefizits im Umweltbereich. Ebenso galt der Umweltbereich als ‚Musterbeispiel‘ für die Öffnung von EU-Spezialorganisationen. So war die Europäische Umweltagentur die erste EU-Spezialorganisation, die die Kandidaten bereits vor ihrem Beitritt in ihre Arbeitsstrukturen voll integrierte (mit Ausnahme des Stimmrechts).

Ähnlich früh wie im Bereich der Umweltpolitik gingen die Innenministerien der Mitgliedstaaten die Kooperation mit den Ländern Mittel- und Osteuropas an. Dabei stand jedoch die punktuelle und an konkreten Problemen orientierte Zusammenarbeit im Mittelpunkt. Der Berliner Prozeß zur Bearbeitung illegaler Einwanderung, die Anfang der neunziger Jahre initiierte Rückübernahmepolitik sowie die im September 1994 etablierte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden organisierten Verbrechens sind frühe Beispiele dieser Zusammenarbeit. Der weitgehende Verzicht auf institutionalisierte Kooperationsstrukturen sowie die Konzentration auf punktuelle, problemspezifische Kooperation spiegeln bestimmte Handlungslogiken aus dem sektorspezifischen Politikprozeß wider. Auch hier arbeiteten die Akteure in der Frühphase der europäischen innenpolitischen Zusammenarbeit in losen, transgouvernementalen Netzwerken zusammen und verzichteten darauf, rechtlich verbindliche Strukturen und Instrumente zu schaffen. Dabei erleichterte das Fehlen starker supranationaler Akteure und organisierter Interessenverbände mit einer eigenen erweiterungsbezogenen Agenda eine Einbeziehung der Kandidaten in die bestehenden Arbeitsstrukturen.

Dagegen beachtete die EU die mit der Übernahme und Anwendung des gesamten innenpolitischen Acquis verbundene Problematik erst vergleichsweise spät.<sup>780</sup> Eine verbindliche Auflistung des Rechtsstandes als Grundlage für die Verhandlungen wurde erst nach dem offiziellen Verhandlungsbeginn im März 1998 vom Rat erarbeitet. Auch die Beitrittsländer unterschätzten lange Zeit die Bedeutung des Acquis für den Beitrittsprozeß. Erklärbar ist dies mit dem Fehlen eines fachlich interessierten supranationalen Akteurs, für den eine frühzeitige Beachtung des bestehenden Besitzstandes in der Erweiterung mit einem Eigeninteresse verbunden war. Anders als in der Umweltpolitik verfügte die EU in der innenpolitische Zusammenarbeit nicht über einen Akteur mit Expertise und dem Interesse, sich in Erweiterungsfragen zu profilieren.

Bis zur Verabschiedung der intensivierten Heranführungsstrategie im Dezember 1997 läßt sich die Innenpolitik damit als ein Randbereich im allgemeinen Erweiterungsprozeß bewerten, der allerdings von interessierten innenpolitischen Akteuren der Mitgliedstaaten seit Ende der achtziger Jahre aktiv bearbeitet wurde. Seit dem Jahr 1998 entwickelte sich die Innenpolitik jedoch zu einem der Kernsektoren der Erweiterung. Innerhalb weniger Jahre fand das gesamte Spektrum erweiterungsbezogener Kooperationsformen wie spezielle PHARE-Programme, intensive Verwaltungspartnerschaften (Twinning) sowie die Überwachung der Rechtsumsetzung und -anwendung durch gemeinschaftlich organisierte Peer Reviews Anwendung. Parallel dazu wurden sektorspezifische Mechanismen wie die Gemeinsame Bewertung initiiert. Als Beispiel für die in jüngster Zeit hohe Dynamik des Prozesses ist die fortschreitende Integration der Beitrittsländer in sektorspezifische europäische Agenturen wie Europol zu nennen. Obwohl Europol erst 1999 seine Arbeit aufnahm, wurde die Leitung bereits im März 2000 vom Ministerrat beauftragt, Kooperationsverhandlungen mit den Beitrittsländern zu beginnen. Erste Abkommen wur-

---

<sup>780</sup> Lippert 2000a: 24

den im Jahr 2002 unterzeichnet. Die Zeitspanne zwischen der eigenen Arbeitsaufnahme und der Planung der Ausweitung war also im Vergleich zur Dauer innereuropäischer Entscheidungsprozesse in der Innenpolitik extrem kurz.

### 7.1.3 Instrumente in den sektorspezifischen Erweiterungsprozessen

Schließlich wurde in der Einleitung auf die unterschiedliche Verwendung politischer Instrumente in den beiden Politikfeldern hingewiesen. Auch hier bestätigt die Prozeßanalyse, daß das institutionelle Umfeld in den beiden Sektoren einen gewissen Einfluß auf die Instrumentenwahl hatte.

Generell läßt sich festhalten, daß sich die Erweiterungspolitik im Umweltbereich unter dem Einfluß der Fachdirektion auf eine strikte, quasi legalistische Übernahme und Anwendung des kompletten europäischen Umweltrechts konzentrierte. In ihren Maßnahmen wurden die Kandidaten durch detaillierte und an den Rechtstexten orientierte Maßnahmen wie den Guide to the Approximation, die Konkordanztabellen oder die Monitoringtabellen im Verhandlungsprozeß unterstützt. Zusätzlich integrierte die Kommission in der Spätphase des Prozesses Elemente der sogenannten sektorspezifischen Netzwerk-governance in die Heranführungspolitik.

Dagegen war der innenpolitische Erweiterungsprozeß lange Zeit gekennzeichnet durch praxisorientierte, unkoordinierte, bi- und multilaterale Einzelmaßnahmen zu bestimmten Problem-bereichen. Erst nach dem Gipfel von Luxemburg 1997 ließ sich ein stärker strategischer Instrumenteneinsatz im Hinblick auf einzelne Themen wie Außengrenzschutz oder die Bekämpfung organisierter Kriminalität ausmachen. Der folgende Abschnitt zur Analyse der Vorgehensweise bei der Unterstützung der Rechtsanpassung durch die Kandidaten in den beiden Politikfeldern belegt die in sektorspezifischen Institutionen verankerte Instrumentenwahl. Jedoch zeigen die daran anschließenden Abschnitte zur eingeschränkten Gewährung von Flexibilität der Rechtsanwendung sowie zur Umsetzungskontrolle, daß es in beiden Sektoren zu Abweichungen von bestehenden Handlungslogiken kam. Während sich die folgende Analyse des Instrumentenansatzes auf den Vergleich der beiden Fallstudien konzentriert, diskutiert Kapitel 7.3.3 Gründe für das abweichende Verhalten.

Rechtsanpassung: Legalismus versus punktuelle Rechtsverbindlichkeit. Für den Bereich der Umweltpolitik hatte die GD Umwelt frühzeitig eine Handlungspriorität formuliert: Beitrittsbedingung sollte die vollständige Übernahme und Anwendung des umweltpolitischen Besitzstandes sein. Die bevorstehende Erweiterung wurde im Verlauf des Heranführungsprozesses damit nicht als Chance betrachtet, neue Handlungsinstrumente wie eine flexiblere Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu entwickeln oder ein verstärktes Eingehen auf die spezifischen umweltpolitischen Problemlagen in den Beitrittsländern zu ermöglichen.<sup>781</sup> Der umweltpolitische Heranführungsprozeß vollzog sich statt dessen als ein Transfer bestehender Regeln, abgerundet durch technische, finanzielle und administrative Unterstützung seitens der EU.

Dieser strikt legalistische Ansatz der Kommission im Beitrittsprozeß ist darauf zurückzuführen, daß europäische Umweltpolitik als regulatives Politikfeld im wesentlichen durch Rechtsanpas-

---

<sup>781</sup> Holzinger/Knoepfel 2000

sung erfolgt. Traditionell erfolgte diese Anpassung der nationalen Rechtsordnungen durch Harmonisierung, d.h. durch die Entwicklung detaillierter, einheitlicher Rechtsnormen für alle Mitgliedstaaten. Der Schwerpunkt der Anpassungsstrategien lag daher auf der buchstabengetreuen Umsetzung des Besitzstandes, wobei die Unterstützung der Beitrittsländer bei der Realisierung dieses Ziels gemäß traditioneller umweltpolitischer Handlungsmuster erfolgte.

Dagegen hat sich die Europäisierung der Innenpolitik bislang durch praktische, rechtlich häufig unverbindliche Zusammenarbeit transgouvernementaler Akteure vollzogen. Erst seit Ende der neunziger Jahre ist eine sehr rasch fortschreitende Verrechtlichung der Kooperation zu verzeichnen. Aufgrund dieser Entwicklung ist der Rechtsstand der europäischen Innenpolitik bislang weniger umfangreich, weniger detailorientiert, und weniger rechtlich fixiert als im Bereich der Umwelt. Die eigentliche Übertragung des Besitzstandes in das nationale Recht stellte für die Beitrittsländer im Gegensatz zur Umweltpolitik keine erhöhte Schwierigkeit dar. Dagegen kam es hier vor allem auf die tatsächliche Rechtsanwendung an. Trotz der weiter unten diskutierten Konzentration auf praktische Kooperationsinstrumente ist jedoch auffällig, daß die EU-Akteure in für sie zentralen Bereichen des Heranführungsprozesses sehr wohl auf eine detaillierte rechtliche Fixierung der Zusammenarbeit bestanden. Bestes Beispiel hierfür sind die bereits Anfang der neunziger Jahre geschlossenen Rückübernahmeabkommen, die die mittel- und osteuropäischen Staaten rechtlich umfassender banden als in der Vergangenheit abgeschlossene Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und anderen Drittstaaten. Ebenso verpflichtete der im Frühjahr 1998 geschlossene Vorbeitrittspakt zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität die Beitrittsländer zur vorzeitigen Übernahme des diesbezüglichen Besitzstandes.

Für die Umweltpolitik ist damit eine umfassende legalistische Herangehensweise an die Erweiterung zu beobachten, während sich die Akteure in der Innenpolitik auf eine Legalisierung besonderer Handlungsschwerpunkte konzentrierten. In beiden Politikfeldern erfolgte der Einsatz legalistischer Elemente also entsprechend den bestehenden Handlungslogiken des jeweiligen Sektors.

Flexibilität bei der Rechtsanwendung. Übernahme und Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes sind seit der Gewährung einer Beitrittsoption in Kopenhagen Bedingung für die Mitgliedschaft in der Union. Damit wurde bereits zu Beginn des Prozesses ausgeschlossen, daß im Gegensatz zu Einzelbereichen im jetzigen EU-Kontext Ausnahmen von der Acquisanwendung möglich sein würden. Eine gewisse zeitliche Flexibilität gewährte die Union den Beitrittsländern jedoch hinsichtlich der Anwendung einzelner Rechtsbestandteile. Die Kriterien für die Verhandelbarkeit von Übergangsfristen wurden für jedes Verhandlungskapitel separat entwickelt und unterschieden sich beträchtlich.

In der Umweltpolitik erkannten die EU-Akteure aufgrund des hohen Investitionsbedarfs die Notwendigkeit zeitlicher Übergangsfristen grundsätzlich an, entwickelten jedoch einen detaillierten Kriterienkatalog für deren Verhandlung. Für bestimmte Arten von Rechtsakten wurden Übergangsregelungen ganz ausgeschlossen, für andere mit Einschränkungen erlaubt. Im Verlauf der Beitrittskonferenzen gelang es, die zunächst hohe Anzahl an geforderten Übergangsregelungen auf der Basis des Kriterienkataloges deutlich zu reduzieren.

Für den Bereich Inneres hatte bereits das Schengenprotokoll zum Amsterdamer Vertrag von 1997 festgelegt, daß keinem zukünftigen Mitgliedstaat Ausnahmen von der Rechtsanwendung

des Schengenacquis gewährt werden würden. Im Unterschied zu den jetzigen Mitgliedstaaten müssen alle Kandidatenländer den gesamten Acquis übernehmen und anwenden. Wie bei früheren Beitritten zum Schengenraum erfolgt die Inkraftsetzung in zwei Schritten. Der für die neuen Mitglieder positivste Aspekt, die Öffnung der Binnengrenzen, wird den Schlußpunkt des Integrationsprozesses bilden. Für den Bereich der Innenpolitik ist damit eine Abkehr von bisherigen Handlungslogiken zu beobachten, nach denen die Mitgliedstaaten intergouvernementale Regeln flexibel anwenden konnten. Ausnahmeregelungen, wie sie im Zuge der Amsterdamer Reform noch für einige Mitgliedstaaten gewährt worden waren, wird es für die neuen Mitglieder nicht geben.

In beiden Politikfeldern wurden Übergangsfristen also nur dann gewährt, wenn sie entweder nicht den Interessen aller bzw. einiger Akteure entgegenstanden oder diesen ausdrücklich dienten. So spielte bei vielen Übergangsfristen im Umweltbereich das Interesse an einer Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung eine stärkere Rolle als der eigentliche Umweltschutzgedanke. Ebenso folgte die zweistufige Anwendung des Schengenacquis den Interessen der jetzigen Union an einer frühzeitigen Kooperation der Beitrittsländer in bestimmten Bereichen.

Umsetzungskontrolle. In beiden Politikfeldern spielte die Betreuung und Überwachung der Beitrittsländer bei der Übernahme und Anwendung des Acquis eine zentrale Rolle in der Heranführungsstrategie. Im umweltpolitischen Prozeß fanden sich zentrale Elemente des sogenannten ‚Command and Control‘-Stils der frühen europäischen Umweltpolitik wieder. Hier wurden detaillierte Hilfsmittel entwickelt, die der Union und den Beitrittsländern gleichermaßen eine optimale Überwachung der Rechtsumsetzung und -anwendung ermöglichen sollten. Neuere umweltpolitische Handlungsprinzipien wie Partizipation und geteilte Verantwortung ergänzten diesen Stil schrittweise. Sie waren jedoch immer abgesichert durch umfassende Monitoringmaßnahmen wie Fortschrittsberichte, Peer Reviews sowie eine laufende schriftliche Berichterstattung über Fortschritte und Probleme durch die Beitrittsländer. Zwar war die Heranführungspolitik in der Spätphase des Prozesses zunehmend darauf ausgerichtet, im Sinne der im Politikfeld angestrebten Netzwerk-governance institutionelle und kognitive Voraussetzungen im Hinblick auf eine stärkere Dezentralisierung des Monitoring zu entwickeln. Dennoch begleitete und überwachte die Kommission ihre Anwendung in den Beitrittsländern wesentlich stärker als im normalen Politikprozeß gegenüber den gegenwärtigen Mitgliedstaaten.

Auch im Bereich Inneres war eine sehr deutliche Kontrollorientierung der Unionsakteure gegenüber den Beitrittsländern zu beobachten. Traditionell hatten die innenpolitischen Rechtsinstrumente auf europäischer Ebene häufig den beschriebenen ‚soft law‘-Charakter, um den nationalen Behörden bei der Rechtsanwendung einen möglichst großen Handlungsspielraum zu belassen. Ebenso existierten lange Zeit keine Mechanismen, mittels derer die Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten durch unabhängige bzw. übergeordnete Instanzen überwacht werden konnte. Die gegenseitige Überwachung durch den Schengen Evaluierungsausschuß ist erst in jüngster Zeit entwickelt worden. Dagegen wurden gegenüber den Kandidaten frühzeitig umfassende Kontrollmaßnahmen innerhalb wie außerhalb der offiziellen Beitrittsstrategien entwickelt.

In beiden Fällen läßt sich also entgegen der geltenden Handlungsmuster in der jetzigen EU eine deutliche Kontrollorientierung feststellen. Diese umfaßt die Übertragung des gemeinschaftlichen Rechtsstandes und vor allem die tatsächliche Rechtsanwendung.

## **7.2 Die Bedeutung von institutionellem Wandel**

Die bisherige Analyse der beiden Fallstudien hatte gezeigt, daß die unterschiedliche Herangehensweise an die Erweiterung in den Bereichen Umwelt und Inneres mit der Existenz institutionell gebildeter, sektoral unterschiedlicher Handlungsmuster erklärt werden kann. Damit läßt sich die Vermutung des pfadabhängigen Verlaufs der Erweiterung, die zu Beginn dieser Arbeit formuliert worden war, grundsätzlich bestätigen. Die mit institutionell gesicherten Ressourcen, jedoch auch mit fachspezifischer Information ausgerüsteten Akteure wählten Handlungsoptionen, die ihren eigenen Handlungstraditionen entsprachen und damit den eigenen Anpassungsbedarf gering hielten.

Bislang stellte die Analyse die sektorale Erweiterungspolitik als Prozeß dar, der von Akteuren unter Nutzung für sie günstiger institutioneller Muster gestaltet wird. Eine unabhängige, d.h. interessens- bzw. identitätskonstituierende Wirkung von Institutionen im Verlauf der sektoralen Prozesse, die eine Kernannahme des historischen Neoinstitutionalismus soziologischer Prägung ist, wurde nicht thematisiert. Der vorliegende Abschnitt dient diesem Aspekt.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Wandel des formellen und informellen institutionellen Umfelds, der teils in Zusammenhang mit der Erweiterung, teils parallel zu ihr in den beiden Politikfeldern, stattgefunden hat. Parallel zur Erweiterung fanden 1992 und 1997 zwei Vertragsreformen statt. Weiterhin schufen die Beitrittsstrategien von Essen 1994 und Luxemburg 1997 neue formelle Rahmenbedingungen für erweiterungsbezogenes Handeln. Schließlich änderten sich die Zuständigkeiten innerhalb der Kommission durch die Kommissionsumbildung von 1999. Auch das normative Handlungsumfeld in den beiden untersuchten Politikfeldern entwickelte sich parallel zum Erweiterungsprozeß. Seit Beginn der neunziger Jahre wird in der Umweltpolitik das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung schrittweise auf europäischer Ebene verankert. Im Bereich der Innenpolitik schuf der Vertrag von Amsterdam mit dem Leitbild von einem europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine neue normative Handlungsgrundlage für innen- und justizpolitisches Handeln.

Nachfolgend wird vergleichend diskutiert, welche Auswirkungen diese Veränderungen des formellen und informellen institutionellen Handlungsumfeldes auf das politikfeldspezifische Handeln in der Erweiterung hatten. Dabei steht die Beziehung zwischen Wandel und sektoralen Handlungslogiken im Mittelpunkt und damit die Frage, ob externer Wandel eine Veränderung der Handlungslogiken bewirkte oder ob er im Rahmen bestehender Logiken verarbeitet wurde. Im ersten Fall würde dies eine Einschränkung der Gültigkeit des grundlegenden Pfadabhängigkeitsarguments bedeuten, im zweiten Fall eine Bestätigung. Damit ist die Untersuchung des Einflusses von institutionellem Wandel sozusagen der Lackmустest für die Erklärungsfähigkeit der Annahme vom pfadabhängigen Handeln in der Erweiterung.

### **7.2.1 Wandel formeller Institutionen**

Die Vertragsreformen von Maastricht und Amsterdam. Für die Umweltpolitik war der Vertrag von Maastricht insofern von Bedeutung, als er die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat als Regelverfahren im Art. 130s EGV MF festlegte. Ebenso wurde das Parlament im Rahmen des Zusammenarbeitsverfahrens beteiligt. Jedoch lassen sich keine Auswirkungen dieser Veränderung der formellen Handlungsbasis auf die Herangehensweise im politikfeldspezifi-

schen Erweiterungsprozeß nachweisen. Dies gilt ebenso für die formellen Veränderungen im Rahmen des Vertrags von Amsterdam, der das Mitentscheidungsverfahren zum Standardverfahren für die umweltpolitische Rechtsetzung gemäß Art. 175 EGV AF festlegte.

Der Vertrag von Maastricht begründete die europäische innenpolitische Zusammenarbeit durch die Schaffung der sogenannten dritten Säule und etablierte besondere Handlungsinstrumente für die zwischenstaatliche Kooperation in Angelegenheiten „von gemeinsamem Interesse“. Die Schengener Abkommen wurden jedoch nicht in den Unionsvertrag integriert, so daß sich zwei parallele Handlungsarenen ergaben. Auf die Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Staaten im Rahmen der Rückübernahmepolitik und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung hatte diese Schaffung formell-institutioneller Handlungsmöglichkeiten im Politikfeld jedoch keine Auswirkungen. Sie wurde in dieser frühen Phase ohne verbale oder praktische Bezugnahme auf die neu geschaffenen Strukturen der Union durchgeführt und behielt damit ihren problemorientierten und rein transgouvernementalen Charakter. Eine vertragsrechtliche Anbindung der Zusammenarbeit mit den Transformationsstaaten galt in der Anfangsphase als verzichtbar, da die Innenminister ihre Handlungslegitimation aus ihrem besonderen Interesse und ihrem zu diesem Zeitpunkt noch ‚monopolisierten‘ Fachwissen beziehen konnten. Dagegen nutzte der Rat zu einem viel späteren Zeitpunkt die vorhandenen Rechtsgrundlagen der dritten Säule und konzipierte den Mechanismus der ‚Gemeinsamen Bewertung‘ als gemeinsame Maßnahme nach Art. K3 Abs. 2b EUV MF. Damit zeigt sich, daß der Rat erst dann eine stärker rechtliche Legitimation seines Handelns suchte, als Innenpolitik zum Kernbereich der Erweiterung wurde und die Vertragsänderungen von Amsterdam eine Vergemeinschaftung wesentlicher Teile des innenpolitischen Acquis vorsahen. Er paßte sein Handeln den sich verändernden institutionellen Gegebenheiten insofern an, als er dem zusätzlichen Kontrollmechanismus eine formalrechtliche Grundlage gab und ihn so der Form nach in die Unionspolitik integrierte.

Der Amsterdamer Vertrag verankerte erweiterte formelle Kompetenzen für die Gemeinschaftsorgane im Bereich der europäischen Innenpolitik und schuf die rechtliche Basis für eine weitgehende Vergemeinschaftung der innenpolitischen Kooperation. An der in Maastricht geschaffenen Säulenstruktur hielt man jedoch grundsätzlich fest. Für die Innenpolitik bildeten diese Vertragsänderungen die institutionelle Grundlage für eine höchst dynamische Phase der Politikentwicklung auf europäischer Ebene. Diese Dynamik der sektoralen Entwicklung innerhalb des EU-Gefüges wird in der Herangehensweise an die Erweiterung reflektiert. Seit Änderung der Verträge hat sich der sektorspezifische Erweiterungsprozeß in der Innenpolitik deutlich beschleunigt und ist zu einem Kernhandlungsbereich mit hoher politischer Präsenz geworden. Es ist jedoch problematisch, eine Kausalität zwischen den durch Amsterdam begründeten Veränderungen der institutionellen Handlungsbasis im Sektor und der erweiterungsbezogenen Dynamik zu belegen. Die formellen Veränderungen hatten keine nachweisbare Auswirkung auf die sektorspezifische Erweiterungspolitik. Statt dessen kann argumentiert werden, daß die zunehmende Thematisierung innenpolitischer Fragen auf europäischer Ebene auch zu einer größeren Aufmerksamkeit bezüglich der Erweiterungsproblematik im Sektor geführt hat. Die allgemeine Präsenz des Themas führte quasi automatisch zu einer verstärkten Beachtung im Rahmen des Erweiterungsprozesses.

In formell institutioneller Hinsicht war die Amsterdamer Vertragsänderung unter Erweiterungsaspekten nur für die Kandidaten von Bedeutung, nicht aber für die EU-Akteure bei der Formu-

lierung ihrer sektorspezifischen Erweiterungsstrategie. Für die Kandidaten bewirkt die Vergemeinschaftung wesentlicher Acquisbestandteile eine stärkere rechtliche Bindung, ohne daß sie wie die gegenwärtigen Mitgliedstaaten Ausnahmeregelungen verhandeln konnten. Für die gegenwärtigen Mitglieder gab es dagegen keine erweiterungsrelevanten formell-institutionellen Veränderungen. Daher konnten die Akteure darauf verzichten, Anpassungs- oder Umgehungsstrategien zu entwickeln.

Die Erweiterungsstrategien. Erweiterungsrelevanter institutioneller Wandel fand vor allem durch die Etablierung der sogenannten Erweiterungsstrategien von Essen 1994 und Luxemburg 1997 statt. Aufgrund der Ergebnisse der beiden Fallstudien läßt sich jedoch argumentieren, daß dieser grundsätzlich gemäß sektorspezifischer Handlungsmuster verarbeitet wurde.

Die Strategie von Essen rückte zunächst die Anpassung der Kandidatenländer an den Binnenmarkt in das Zentrum der Erweiterungspolitik. Der Europäische Rat übertrug die Federführung für das Weißbuch zur Integration der Kandidaten in den Binnenmarkt der fachlich zuständigen Generaldirektion. Ihre binnenmarktkonzentrierte Darstellung der Erweiterungsherausforderungen wurde jedoch rasch von der GD Umwelt im Hinblick auf den umweltpolitischen Heranführungsprozeß konkretisiert. Sie legte als Reaktion auf das Weißbuch als einzige Fachdirektion einen detaillierten Leitfaden für die Übernahmen des sektoralen Besitzstandes, den Guide to the Approximation, vor. Damit etablierte sich die Fachdirektion als wichtiger Gesprächspartner für die Kandidaten und positionierte sich als der für inhaltliche Fragen maßgebliche Akteur im erweiterungsrelevanten Organgefüge. Das bewußt niedrig gehaltene politische Profil ihrer Aktivitäten reflektiert dabei die durch die Beitrittsstrategie veränderten Rahmenbedingungen für sektorspezifisches Handeln. Vor der Etablierung einer offiziellen, sektorübergreifenden Strategie mit festen Zuständigkeiten konnte die Fachdirektion ihre Kooperation mit den Kandidaten frei gestalten. Danach verfolgte sie die Strategie, ihre bis dahin dominierende Position durch eine Fokussierung technischer und apolitischer Fragen der umweltpolitischen Heranführung in die übergreifende Erweiterungspolitik zu integrieren.

Die Etablierung von Beitrittspartnerschaften sowie die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen durch die intensivierete Heranführungsstrategie von Luxemburg veränderte das Handlungsumfeld für die Fachdirektion ein weiteres Mal. In beiden Bereichen verfügte die GD 1a über institutionell gesicherte Kompetenzen. Ein Versuch, diese durch die Aufrechterhaltung eines eigenen Ansatzes in der Beitrittspolitik zu umgehen, wäre wenig erfolgversprechend gewesen. Die Strategie der GD Umwelt richtete sich daher darauf aus, im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilung ihr inhaltliches Profil in der Erweiterung zu stärken. Dies geschah vor allem durch enge Zusammenarbeit mit der GD 1a und der 1999 geschaffenen GD Erweiterung. Inhaltliche Anstöße wie die Strategie von 1998 oder die Strategie zur Finanzierung des sektoralen Beitritts von 2001 erfolgten in enger Abstimmung mit den anderen Direktionen und wurden im Unterschied zum 1997 vorgestellten Guide als offizielle Dokumente der Kommission verabschiedet. Auch im Bereich des Monitoring der Anpassungsfortschritte agierten GD Umwelt und GD Erweiterung in enger Zusammenarbeit.

Im Gegensatz zur Innenpolitik gab es keine Ansätze sektorspezifischer Akteure, parallel zu den bestehenden Heranführungsinstrumenten Mechanismen zur Durchführung der eigenen Erweiterungsagenda zu etablieren. Damit läßt sich für die Umweltpolitik festhalten, daß die Verände-



rung der institutionellen Gegebenheiten durch die Beitrittsstrategien wie auch durch die Kommissionsumbildung zu einer vollständigen Integration sachpolitischer Kooperationsansätze in die übergeordnete Erweiterungspolitik führte.

Die offizielle Erweiterungspolitik mit ihrer für alle Sachbereiche identischen Strategie und Rollenverteilung setzte auch der europäischen Innenpolitik eine neue institutionelle Struktur gegenüber. Sie machte es, wie die Fallstudie zeigte, grundsätzlich schwieriger, die sektorale Heranführungspolitik nach traditionellen transgouvernementalen Handlungsmustern weiterzuführen. Zunächst läßt sich feststellen, daß das bislang durch die Säulenstruktur und Schengen dominierte Institutionengefüge in der europäischen Innenpolitik durch die Etablierung der Beitrittsstrategien noch komplexer wurde. So trat die GD 1a bzw. seit 1999 die GD Erweiterung als maßgebliches Initiativorgan für den Beitrittsprozeß neben die bislang dominierenden Innenministerien der Mitgliedstaaten. Durch ihre Kompetenz zur Entwicklung von Finanzprogrammen für die Unterstützung der Beitrittsländer setzte sie eigene Handlungsschwerpunkte. Die Finanzhilfe der EU zeichnete sich dadurch aus, daß sämtliche zum gegenwärtigen Zeitpunkt behandelten Themen Gegenstand von PHARE waren, im Gegensatz zu der stark themenfokussierten bilateralen Unterstützung (vgl. Kapitel 6.2.21.1). Im Rat wurde die Arbeitsgruppe Erweiterung als entscheidungsvorbereitendes Organ im Erweiterungsprozeß eingesetzt, zu dessen Kernaufgaben die Einigung über die gemeinsame Verhandlungsposition der EU sowie die Durchführung der Beitrittsverhandlungen gehörte. Die offiziellen Beitrittsstrategien führten also dazu, daß die innenpolitischen Akteure bei der Verfolgung ihrer sektorspezifischen Interessen die formell kompetenten Organe nicht mehr vollständig umgehen konnten.

Sie schufen sich jedoch einen Handlungsspielraum im Hinblick auf die Überwachung der Rechtsanwendung in den Beitrittsländern durch die Gruppe Gemeinsame Bewertung. Aus institutionentheoretischer Sicht läßt sich die Schaffung dieses parallel zur offiziellen Erweiterungsstrategie existierenden Handlungsgremiums wie folgt erklären. Die zunehmende Verregelung des sektoralen Beitrittsprozesses durch übergeordnete, sektorunabhängig geltende Strukturen verkleinerte den Handlungsradius der bislang dominierenden innenpolitischen Akteure empfindlich. Eine vollständige Kontrolle des Verhandlungsprozesses war, wie Kapitel 6.2.2.3 zeigte, nicht möglich, da dessen Akteure auf der Basis institutionell verankerter und legitimierter Kompetenzen handelten. Die Regeln des Verhandlungsprozesses, nach denen die außenpolitischen Akteure die maßgeblichen Handlungsträger waren, mußten demnach akzeptiert werden. Dagegen bestand bei den Maßnahmen hinsichtlich der Überwachung der Rechtsanwendung ein Politikfenster, das die Innenministerien für ihre Etablierung im Rahmen der Heranführungspolitik nutzen konnten. Aufgrund ihrer generell anerkannten sachlichen Expertise in Fragen der Rechtsanwendung warben sie erfolgreich für eine Ausweitung der Kontrollen der Beitrittsländer und verabschiedeten im März 1998 durch eine gemeinsame Maßnahme den genannten Mechanismus.

Für die beiden Akteure, die die sektoralen Erweiterungsprozesse lange Zeit dominiert hatten, führte die Etablierung von Erweiterungsstrategien mit einer klaren Kompetenzverteilung somit zu Anpassungsstrategien, bei denen sie ihre jeweilige fachpolitische Expertise als Begründung für die weitere Präsenz und Einflußnahme auf die fortschreitende Erweiterung anführten. Während die Innenminister sich jedoch eine parallele Handlungsplattform schufen, integrierte die

GD Umwelt ihr Fachwissen in die übergeordnete Erweiterungspolitik mit dem Ziel, ihre eigene Rolle im Rahmen dieser Strukturen zu maximieren.

Die Kommissionsumbildung von 1999. Ein drittes Beispiel für die Veränderung des externen institutionellen Handlungsumfeldes im Erweiterungsprozeß ist die Kommissionsumbildung vom September 1999.<sup>782</sup> In diesem Rahmen wurden zwei für das Thema der Arbeit relevante Direktionen eingerichtet, darunter die GD Erweiterung mit einem eigenen Kommissar. Gleichzeitig erhielt der Kommissar für Innen- und Justizpolitik einen eigenen administrativen Unterbau in Form der GD Justiz und Inneres. Verantwortlich für die Aufgabenverteilung an die Kommissare und den thematischen Zuschnitt der Generaldirektionen ist der Präsident der Kommission. Damit kann die Kommissionsumbildung als eine im Interesse der Kommission gestaltete institutionelle Veränderung bewertet werden. Die potentielle Auswirkung dieser Reform auf die sektorale Erweiterungspolitik wird nachfolgend diskutiert.

Die Einsetzung eines Kommissars für Erweiterungsfragen mit einer eigenen Generaldirektion spiegelt deutlich die politische Bedeutung der Erweiterung im EU-Kontext wider. Sie kann als Bestreben der Kommission gewertet werden, die bislang vor allem sektoral angegangenen Erweiterungsprozesse stärker zu kanalisieren, in dem die Zuständigkeit für die Durchführung der Maßnahmen aus den Erweiterungsstrategien auf einen einzelnen Akteur übergang. Zum anderen sollte die Schaffung einer Generaldirektion mit eigenem Kommissar der Kommission im Erweiterungsprozeß institutionelles Gewicht sowie ein konkretes Gesicht verleihen. Mit ihr ging eine verstärkte mediale Präsenz der Erweiterung einher, unter anderem durch ein laufend aktualisiertes und ausgeweitetes Internetangebot.<sup>783</sup>

Im Bereich der Umweltpolitik führte die Einsetzung der GD Erweiterung zu einem kooperativen Vorgehen der beiden maßgeblichen Generaldirektionen. Dabei erfolgten auch in der Spätphase des Prozesses themenbezogene Anstöße aus der GD Umwelt wie z.B. die Kommunikation über die Investitionsförderung, die jedoch in die allgemeine Kommissionspolitik integriert wurden. Die Strategie der GD Umwelt im Umgang mit institutionellem Wandel kann daher charakterisiert werden als Integration der eigenen Anstrengungen in übergeordnete Strukturen. In diesem Rahmen versuchte sie, sich auf der Basis ihrer inhaltlichen Expertise als unverzichtbarer Partner zu etablieren.

Gleichzeitig mit der GD Erweiterung wurde 1999 mit der GD Justiz und Inneres ein supranationaler Akteur für die innenpolitische Zusammenarbeit geschaffen. Ihr Einfluß auf die sektorale Beitrittspolitik kann jedoch aus mehreren Gründen als gering bewertet werden. Zunächst war sie im Unionskontext damit beschäftigt, ihre Funktion und Rolle im Organgefüge der EU unter den institutionellen Bedingungen des Politikfeldes zu definieren. Wie in Kapitel 4.2 dargelegt, mußte sie sich ihre fachliche Reputation als Koinitiativorgan und als kompetenter Partner des Ministerrates erst erarbeiten.<sup>784</sup> Das innen- und justizpolitische Arbeitsprogramm war nach der Vergemeinschaftung großer Teile des Acquis und dem Sondergipfel von Tampere im Oktober 1999

---

<sup>782</sup> Vgl. hierzu Wallace 2000.

<sup>783</sup> Vgl. hierzu auch die Kommunikationsstrategie der Kommission zur Erweiterung, für die in der GD Erweiterung eine eigene Abteilung zuständig ist, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/index.htm>, 15.12.2002.

<sup>784</sup> Gespräch in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

so umfangreich, daß der Erweiterungsprozeß nur ein Thema unter vielen sein konnte. Aufgrund der Vielzahl anstehender Aufgaben wählte die Generaldirektion die Strategie, sich zunächst auf eine fachliche Profilierung im Rahmen der ersten Säule zu konzentrieren. Damit überließ sie die inhaltliche Gestaltung des sektoralen Erweiterungsprozesses anderen Akteuren.

Die GD JI wurde weiterhin zu einem Zeitpunkt eingerichtet, als der sektorspezifische Erweiterungsprozeß schon konkrete, vor allem durch transgouvernementale Akteure bestimmte Formen angenommen hatte. Die innenpolitischen Akteure der Mitgliedstaaten verfügten über einen fast zehnjährigen Informationsvorsprung in der Zusammenarbeit mit den Beitrittsländern. Für die rasche Entwicklung eines eigenständigen inhaltlichen Profils in Erweiterungsfragen fehlte der GD JI damit das Wissen. Aussagen aus der GD Erweiterung zufolge war die Fachdirektion erst von 2002 an zunehmend an der Durchführung von technischen Aspekten des Beitrittsprozesses beteiligt, z.B. an Monitoringmaßnahmen.<sup>785</sup> Seitdem ist sie in den sektoralen Prozeß eingebunden und steht im Hinblick auf den neuen, noch im Entstehen begriffenen Besitzstand mit den Beitrittsländern in engem Austausch.<sup>786</sup> Kommissionsinternen Bewertungen zufolge ist die GD JI im Erweiterungsprozeß „großjährig“ geworden.<sup>787</sup> Dies kann zum einen dahingehend interpretiert werden, daß sie durch die anstehende Erweiterung dazugelernt hat. Es kann jedoch auch bedeuten, daß sie den entscheidenden Schritt zur ‚Volljährigkeit‘ insofern noch nicht vollzogen hat, als sie die Erweiterung als ‚Politikfenster‘ zur Bildung eines eigenen inhaltlichen Profils nicht nutzen konnte.

Die späte Gründung der GD JI erklärt das Fehlen konkreter sektoraler Erweiterungsstrategien, wie sie die GD Umwelt für ihren Bereich seit Beginn des Prozesses entwickelt hatte. Der auf die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und die Sicherung des Außengrenzschatzes ausgerichteten Beitrittspolitik der Innenministerien wurde keine eigenständige Kommissionspolitik mit einem speziellen inhaltlichen Profil gegenüber gestellt. Die sektorspezifischen Aufgaben der Kommission wie die Formulierung spezifischer PHARE-Programme, die Organisation und Betreuung des Twinning und die Begleitung der Beitrittspartnerschaften in Fragen der Innenpolitik wurden vor allem durch die GD Erweiterung wahrgenommen. Sie erarbeitete sich durch ihre engen Kontakte zu den Beitrittsländern eine fachspezifische Expertise. Dennoch lag es aufgrund ihrer Verantwortung für die Gesamtkoordination des Prozesses nicht in ihrem Interesse, ein spezielles inhaltliches Profil für den sektoralen Erweiterungsprozeß zu entwickeln. Es hätte einer Fachdirektion mit einem ausgeprägten inhaltlichen Interesse an Erweiterungsfragen bedurft, eine derartige Strategie zu entwickeln, wie dies für die Umweltpolitik der Fall war.

Die Kommissionsumbildung führte demnach in beiden Politikfeldern zu einer Gewichtsverlagerung innerhalb der Kommission. Die GD Erweiterung übte eine homogenisierende Funktion für den Erweiterungsprozeß aus und kontrollierte den Einsatz der für alle Sektoren geltenden Erweiterungspolitiken wie Beitrittsverhandlungen oder Finanzhilfe. Während sie in der Innenpolitik weitgehend die Strukturierung und Betreuung des sektoralen Erweiterungsprozesses übernahm, erfolgte die umweltpolitische Beitrittspolitik innerhalb der Kommission jedoch stärker in

---

<sup>785</sup> Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2002.

<sup>786</sup> Gespräch in der Mission Sloweniens bei der EU, Brüssel, Juli 2002.

<sup>787</sup> Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2001.

Zusammenarbeit mit der GD Umwelt. Diese achtete im Verlauf der Erweiterung darauf, im Rahmen ihrer fachlichen Expertise durch sektorspezifische Kommunikationen weiterhin Präsenz zu zeigen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Veränderung der Unionsverträge kaum Auswirkungen auf die Gestaltung der sektoralen Beitrittsprozesse hatte. Dagegen übte die Veränderung institutioneller Gegebenheiten durch die Beitrittsstrategien deutlichen Einfluß auf die Politik in den beiden Sektoren aus. Dennoch läßt sich argumentieren, daß in beiden Feldern die neuen Rahmenbedingungen in sektorspezifischer Weise, d.h. durch bestehende Handlungsmuster verarbeitet wurden. Die Kommissionsumbildung führte schließlich in beiden Fällen zu einer Konzentration der Erweiterungspolitik, bei der die Generaldirektion Erweiterung zum Kernakteur wurde.

### **7.2.2 Wandel informeller Institutionen**

In den sektoralen Politikprozessen ließ sich in beiden Fällen eine Veränderung des normativen Handlungshintergrunds beobachten. In der Umweltpolitik veränderte sich das Leitbild in Richtung des umfassenden Konzeptes der nachhaltigen Entwicklung, in der Innenpolitik verbreiterte sich das Leitbild vom Schutz der inneren Sicherheit hin zu einem europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die tatsächlich handlungsleitende Wirkung von Normen wird im Kontext dieser Arbeit anhand der Existenz korrespondierender politischer Praktiken und Instrumente bewertet. Legt man dies zugrunde, unterscheiden sich Normbildungsprozesse und Normenwirkung in den beiden Sektoren in mehrerer Hinsicht voneinander.

Die Leitbildveränderung in der europäischen Umweltpolitik ist das Ergebnis von Lernvorgängen. Die wechselseitige Berücksichtigung nationaler Politikstile in der europäischen Umweltpolitik, wie sie in Kapitel 4.2.3 dargestellt wurde, mündete in Überregulierung bei gleichzeitig gravierenden Umsetzungsproblemen. Dies führte zu der Einsicht, daß eine effektive Umweltpolitik die Integration von Umweltbelangen in andere Politikfelder, eine Konzentration auf prozedurale Regelungen sowie die verstärkte Einbeziehung privater Akteure notwendig machen würde. Gemäß dem Lernverständnis dieser Arbeit (vgl. Kapitel 3.2.3) gründete die Veränderung grundlegender umweltpolitischer „belief systems“ also auf zurückliegenden Erfahrungen und ihrer Interpretation.<sup>788</sup> Im Verlauf des umweltpolitischen Prozesses wurde die Veränderung von Leitbild und Prinzipien außerdem schrittweise im Rahmen der Umweltaktionsprogramme und Vertragsreformen institutionalisiert. Beide bildeten sogenannte Politikfenster für eine Veränderung. Parallel dazu wurden seit Mitte der achtziger Jahre entsprechende politische Instrumente entwickelt, so daß von einem sich gegenseitig beeinflussenden Wandel gesprochen werden kann. In der Umweltpolitik hat sich der Normwandel also durch auf supranationaler Ebene stattfindende Lernprozesse hin zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung entwickelt mit entsprechenden Handlungsprinzipien wie Subsidiarität, geteilter Verantwortung, Partizipation und Integration.

Dagegen wurde der Prozeß der Normentwicklung in der Innenpolitik durch die vertragliche Verankerung eines europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ausgelöst.

Der Vertrag von Amsterdam schuf eine neue normative Handlungsgrundlage, veränderte die formalrechtlichen Handlungskompetenzen jedoch nur ansatzweise. Von einer Supranationalisierung des Politikfeldes kann daher nur mit Einschränkungen gesprochen werden. Ebenso beruhte der Leitbildwandel nicht wie in der Umweltpolitik auf einem Lernprozeß verschiedener Akteure, in dem Erfahrungen zu einer schrittweisen, sich wechselseitig beeinflussenden Entwicklung von Praktiken und normativen Handlungsbegründungen führten. Er wurde sozusagen ‚von oben‘ eingesetzt. Seine handlungskonstituierende Wirkung entfaltet sich daher nur sehr langsam. Dies geschieht vor allem durch eine sich verbreiternde Akteursbasis. Europäisches Parlament, Nichtregierungsorganisationen und mit Einschränkungen auch die Europäische Kommission beziehen ihre Handlungslegitimität im Sektor aus den verschiedenen Dimensionen des Leitbildes. Gleichzeitig verleihen sie ihm durch die praktische Bezugnahme eine tatsächliche handlungsleitende Wirkung.<sup>789</sup> Für die über die zentralen Machtressourcen verfügenden Akteure, die Mitgliedstaaten, ist die Bezugnahme auf das sich wandelnde Leitbild dagegen weniger existentiell. Ihr Handeln ist in den jeweiligen nationalen Kontexten verwurzelt und beruht auf dem geteilten Leitbild des Schutzes der inneren Sicherheit in der Europäischen Union.

Diese unterschiedlichen Prozesse hatten entsprechende Auswirkungen auf die Integration und die Geltungskraft des Normwandels in den Erweiterungsprozessen der beiden Politikfelder. Im Bereich der Umweltpolitik verlief der Wandel von normativen Handlungsgrundlagen und praktischer Politik quasi parallel zum Erweiterungsprozeß und wurde zunehmend in diesen einbezogen. Erweiterungsbezogenes Handeln orientierte sich generell am Leitbild der Nachhaltigkeit und den speziellen Handlungsprinzipien, wenn diese auch nur schrittweise gegenüber den Beitrittsländern realisiert wurden. So erfolgte die Integration von Elementen der Netzwerk-governance wie die Stärkung der Selbstverantwortung der Beitrittsländer, eine verstärkte Partizipation oder die Dezentralisierung des Finanzmitteleinsatzes erst in der Spätphase der Erweiterung. Dies diente vor allem dazu, die Beitrittsländer auf die Handlungsmuster im Politikfeld vorzubereiten, um nach dem Beitritt einen möglichst reibungslosen Ablauf der Politikprozesse zu gewährleisten. Abgesichert wurde diese Dezentralisierung durch umfassende Mechanismen des Monitoring von Rechtsübertragung und -anwendung in den Beitrittsländern. Damit folgten die sektoralen Akteure Mustern aus dem normalen Politikprozeß im EU-Rahmen so weit, wie sie die Kosten, die in einer eingeschränkten Steuerung sämtlicher erweiterungsbezogener Anstrengungen in den Beitrittsländern lagen, für vertretbar hielten.

Im Bereich Inneres war eine steigende verbale Bezugnahme auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu beobachten. Er diente vielfach als Begründung für spezifisches innenpolitisches Handeln, insbesondere im Hinblick auf das geforderte Kontrollniveau an den zukünftigen EU-Außengrenzen. So argumentierte die EU, daß die Gewährung von Freiheit im Inneren dieses Raumes nur bei einem entsprechend hohen Niveau an innerer Sicherheit möglich sei. Damit wurde eine veränderte normative Handlungsgrundlage zur Begründung traditioneller Praktiken und Instrumente herangezogen. Weiterhin gelang es Akteuren wie dem Europäischen Parlament oder Nichtregierungsorganisationen, auf der Grundlage eines umfassenderen Leitbil-

---

<sup>788</sup> Levy 1994: 283

<sup>789</sup> Wiener 1998

des Aspekte des Erweiterungsprozesses zu thematisieren, die der Ministerrat weitgehend außer acht ließ. Dennoch können diese zunehmenden Möglichkeiten der Diskussionsbeteiligung nicht als Beleg für Einfluß gelten. Der Instrumenteneinsatz in der konkreten Erweiterungspolitik, die durch den Rat sowie die Kommission betrieben wurde, blieb trotz sich verändernder normativer Grundlage im wesentlichen identisch. Die Ausrichtung der innenpolitischen Heranführungspolitik am Schutz des RFSR vor äußeren Gefahren macht deutlich, daß die Mitgliedstaaten als maßgebliche Akteure weiterhin im Sinne des Leitbildes der inneren Sicherheit handelten. Die Bezugnahme auf den RFSR als Handlungsbegründung läßt sich daher eher als rhetorisches Handeln<sup>790</sup> bewerten, da mit ihm keinerlei Veränderung der Handlungsformen bzw. des Instrumenteneinsatzes einherging.

Erklärbar ist diese rein strategische Nutzung einer veränderten Norm damit, daß mit ihrer formellen Veränderung kein Erkenntnisprozeß auf der kognitiven Ebene einherging, also kein Lernen der betroffenen Akteure erfolgte. So teilen die Akteure weiterhin die Überzeugung, daß innere Sicherheit maßgeblich ist als Begründung für ihr Handeln. Ihr „Weltverständnis“ ist also identisch geblieben.<sup>791</sup> Eine Veränderung von Handlungsinstrumenten oder Interaktionsformen im Sinne des neuen Leitbildes wurde daher als nicht sinnvoll bewertet.

Damit spielt der Kontext, innerhalb dessen der Wandel informeller Regeln stattfindet, eine Rolle für ihre prägende Wirkung in neuen Handlungssituationen. Die Bildung des neuen Leitbildes der Umweltpolitik hat sich im supranationalen Kontext vollzogen und wird daher auch als handlungsleitend für diesen Kontext anerkannt. Diese supranationale Verankerung und Geltungskraft macht es leichter, den Leitbildwandel in einen neuen, ebenfalls als supranational verstandenen Handlungszusammenhang, wie ihn die sektorale Erweiterung bildet, einzubeziehen. Dagegen ist ein Leitbildwandel, der nicht von den im Politikfeld zentralen Akteuren ausging und den sie nur sehr zögernd als handlungsleitend akzeptieren, schwerer in einen neuen Handlungsbereich zu integrieren.

Auffällig ist, daß in beiden Politikfeldern die maßgeblichen Akteure in den Beitrittsländern sofort bereit waren, Leitbilder und Handlungsprinzipien in ihr eigenes Kommunikationsrepertoire zu übernehmen. Erweiterungsrelevante Aussagen beziehen sich regelmäßig auf die Leitbilder. Fraglich ist allerdings, ob diese Bezugnahme auf eine tatsächliche Verinnerlichung des normativen Hintergrundes zurückzuführen ist oder aus strategischen Gründen erfolgt. Als Indikator für eine tatsächliche, handlungsleitende Verinnerlichung von Leitbildern und Handlungsprinzipien kann auch für die Beitrittskandidaten die politische Praxis herangezogen werden. Auf dieser Ebene zeigt sich, daß die Veränderung des normativen Überbaus bislang relativ wenig konkrete Wirkungen zeigt. Im Bereich der Umweltpolitik fehlen in den Beitrittsländern vielfach noch die kognitiven und institutionellen Grundlagen für die Realisierung von Dezentralisierung, geteilter Verantwortung und Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen. In manchen Fällen mag die praktische Umsetzung der Leitbilder und Prinzipien in den Beitrittsländern durch einen gewissen Widerstand der Behörden behindert werden. Dies gilt z.B. für die Gewährung von Zugang zu umweltrelevanten Informationen oder die stärkere Beteiligung von Nichtregierungsorganisa-

---

<sup>790</sup> Schimmelfennig 2001: 48

<sup>791</sup> Levy 1994: 300

tionen am politischen Prozeß.<sup>792</sup> Generell kann man jedoch sagen, daß vor allem die Umsetzungsstrukturen weiter an die neuen Instrumente angepaßt werden müssen.

Dies gilt sicherlich auch für die Innenpolitik. Dazu kommt jedoch, daß die innenpolitischen Akteure in den Beitrittsländern ebenso wie ihre Kollegen in den Mitgliedstaaten vor allem die Sicherheitskomponente des Leitbildes vom RFSR als Handlungsbegründung heranziehen. Zu den begrenzten institutionellen Kapazitäten einer umfassenden Umsetzung des Leitbildes kommt damit ein Widerstand auf der kognitiven Ebene, der eine Geltungskraft des umfassenden Leitbildes in den Beitrittsländern verhindert. Ebenso wie für die Akteure der jetzigen EU läßt sich damit für die Beitrittsländer zusammenfassen, daß Leitbilder und Handlungsprinzipien gerade in der Innenpolitik bewußt und selektiv zur Handlungslegitimation eingesetzt worden sind. Eine *handlungskonstituierende* Wirkung der verbreiterten normativen Handlungsgrundlage im Bereich Inneres ist für den Verlauf der Erweiterung nicht zu belegen.

### **7.3 Bewertung der Untersuchungsergebnisse**

Wie ist die Leistungsfähigkeit des gewählten Untersuchungsansatzes der institutionell bedingten Handlungsmuster im Hinblick auf die Fragestellung der Arbeit schließlich zu bewerten? Zum einen lassen sich aufgrund der Analyse zweier Erweiterungsprozesse gesichere Aussagen darüber machen, mit Hilfe welcher Mechanismen die Europäische Union nicht-alltägliche Ereignisse wie die anstehende Erweiterung verarbeitet. Entsprechend der eingangs geäußerten Vermutung erfolgte die Verarbeitung tatsächlich durch den bewußten Rückgriff zentraler Akteure auf bestehende, im Integrationskontext entwickelte Handlungsmuster. Zwar hatte formeller und institutioneller Wandel Einfluß auf die beiden sektoralen Erweiterungsprozesse, wurde jedoch gemäß bestehender Handlungslogiken verarbeitet. Für beide Politikfelder kann man daher Erweiterungsstrategien spezifizieren, deren Charakteristika in sektoralen Handlungslogiken wurzeln (Kapitel 7.3.1). Kapitel 7.3.2 thematisiert pfadabhängiges Verhalten als typische Strategie der EU zur Verarbeitung neuer, komplexer Handlungssituationen wie der Osterweiterung. Dennoch zeigte die Analyse an bestimmten Punkten im Prozeß Veränderungen im Hinblick auf die Akteursbeziehungen in der Erweiterung, den Instrumenteneinsatz sowie die Geltung normativer Handlungsgrundlagen in beiden Sektoren. Damit lassen sich auf der Grundlage des Vergleichs beider Fallstudien Bedingungen herausarbeiten, unter denen eine Abkehr von pfadabhängigem Handeln in neuen Handlungszusammenhängen möglich ist (Kapitel 7.3.3).

#### **7.3.1 Handlungslogiken in den sektoralen Erweiterungsprozessen**

Der vorausgehende Vergleich der sektoralen Erweiterungsprozesse bestätigt die eingangs gemachte Beobachtung, daß in beiden Politikfeldern eine unterschiedliche Herangehensweise an die Erweiterung erfolgte. Auf der Basis der Analyse läßt sich nun jedoch genauer bestimmen, auf welchen Handlungselementen diese spezifische Herangehensweise beruht.

In beiden Sektoren entwickelten die erweiterungsrelevanten Akteure eine spezielle Strategie für die sektorspezifische Verarbeitung der Erweiterungsherausforderungen. Für die schon traditio-

---

<sup>792</sup> Jehlicka 2002

nell supranational verregelte **Umweltpolitik** läßt sie sich als **Integration sektorspezifischer Belange in die allgemeine Erweiterungspolitik** bezeichnen. Die Herangehensweise der Akteure, insbesondere der GD Umwelt, war darauf ausgerichtet, umweltbezogenen Fragen *innerhalb* der offiziellen Beitritts politik einen möglichst hohen Stellenwert zu verschaffen. Sie war zum einen gekennzeichnet durch die Veröffentlichung von sektorbezogenen Strategien, die jedoch an die generelle Beitritts politik angekoppelt waren und diese in bezug auf inhaltliche Fragen konkretisierten. Zum anderen erfolgte jedes sektorspezifische Handeln in enger Abstimmung mit den für die allgemeine Erweiterungspolitik zuständigen Akteuren. Im Hinblick auf den Politikstil und die Wirkung informeller Regeln auf konkretes Handeln läßt sich zusammenfassen, daß die Erweiterungsstrategie besonders in der ersten Phase auf die Instrumente des frühen ‚Command and Control‘-Ansatzes zurückgriff. Später wurden Elemente der sogenannten Netzwerk-governance, die auf Handlungsprinzipien wie geteilter Verantwortung, Beteiligung und Integration beruhten, in das Instrumentarium der Heranführungsstrategie integriert. Damit zog das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung sowie die damit einhergehenden Handlungsprinzipien schrittweise in die Erweiterungspolitik ein. Trotz dieser Einbeziehung hielt die EU jedoch an einer strikten Kontrolle der Rechtsanwendung in den zukünftigen Mitgliedstaaten fest. Mit Ausnahme der starken Kontrollorientierung entsprach die Herangehensweise in der Erweiterung sektoralen Handlungsmustern, die sich im Verlauf des innereuropäischen Politikprozesses herausgebildet haben und verlief dementsprechend pfadabhängig.

Im Bereich **Inneres** läßt sich die erweiterungsspezifische Handlungsstrategie zugespitzt als **Versuch der ‚Aneignung‘ der offiziellen Beitritts politik durch die zentralen Akteure** charakterisieren. Die den innenpolitischen Prozeß dominierenden transgouvernementalen Akteure integrierten sich soweit notwendig in die übergeordnete Beitritts politik, zielten jedoch darauf ab, die Erweiterungsakteure im Sinne ihrer spezifischen Interessen zu beeinflussen. Zusätzlich sicherten sie sich wie im normalen Politikprozeß Handlungsmöglichkeiten außerhalb der sektorübergreifend festgelegten Mechanismen, um eine gewisse Kontrolle über Prozesse aufrecht zu erhalten. Dies zeigte das Beispiel der ‚Gemeinsamen Bewertung‘. Im Hinblick auf den Politikstil und die Bedeutung informeller Regeln bestätigte sich die handlungsleitende Wirkung des Leitbildes vom Schutz der inneren Sicherheit. In den Instrumenten spiegelte sich eine Fokussierung der inneren Sicherheit auch dann noch wider, als im Amsterdamer Vertrag das Leitbild von einem europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verankert wurde. Dieses hätte grundsätzlich als Handlungsbasis für den Einsatz eines erweiterten und ausgewogeneren Instrumentariums sowie für das Hinzuziehen weiterer Akteure dienen können. Dennoch läßt sich auch für den Bereich der informellen Regeln sagen, daß insbesondere die Akteure aus den Innenministerien nur rhetorisch auf den neuen normativen Orientierungsrahmen Bezug nahmen, sich diesen also ‚aneigneten‘, während ihr Instrumenteneinsatz die Fokussierung des traditionell geltenden Sicherheitsaspektes belegt.

In beiden Fällen handelt es sich um Strategien, die auf sektoralen Handlungslogiken beruhen. Daher läßt sich für beide Politikfelder eine grundsätzliche Gültigkeit des Pfadabhängigkeitsarguments feststellen. In beiden Fällen schien es generell nicht sinnvoll, in den sektorspezifischen Erweiterungsprozessen von einmal eingeübten Handlungsformen abzuweichen. Diese stellten in beiden Fällen Handlungsoptionen bereit, die für die wesentlichen Akteure den geringsten Anpassungsdruck und die größte Handlungssicherheit bedeuteten.



Die unterschiedliche Ausrichtung der Strategien, die beide dem Ziel dienen, fachliche Einflußnahme zentraler Akteure auf den Prozeß zu sichern, beruht zum einen auf der spezifischen Geschichte der beiden Politikfelder im Integrationsprozeß. Zum anderen ist jedoch von Bedeutung, daß die zentralen Akteure der jeweiligen Erweiterungsprozesse sich hinsichtlich ihrer Rolle und Kompetenzen innerhalb der EU unterscheiden.

Umweltpolitischen Akteuren, die es gewohnt sind, in einem supranational verregelten Handlungskontext zu agieren, fiel es grundsätzlich leichter, Handlungschancen, die sich aus einer neuen Situation wie der Erweiterung ergaben, in diesem bestehenden Kontext wahrzunehmen. Dies erklärt beispielsweise, weshalb die Umweltminister der Mitgliedstaaten im Prozeß kaum Präsenz zeigten. Sie nutzten ihre Einflußmöglichkeiten auf die Kommission wie auch auf die Erweiterungsgruppe im Rat im Rahmen bestehender Netzwerke,<sup>793</sup> jedoch ohne öffentlich auf ihr Engagement hinzuweisen oder eigenständige Handlungsforen zu entwickeln. Wahrnehmbar als zentraler Akteur der Heranführungspolitik war vor allem die Europäische Kommission. Als supranationales Organ kann sie sich nur innerhalb der EU-Handlungsstrukturen profilieren. Ihre erweiterungsbezogenen Bemühungen waren daher darauf ausgerichtet, alle Tätigkeiten in diese Strukturen zu überführen. Dies erklärt, weshalb die Strategie der GD Umwelt nach der Dominanz des Erweiterungsprozesses in der Frühphase darauf abzielte, ihre Funktion als Motor der Heranführungspolitik innerhalb des veränderten institutionellen Rahmens der Erweiterungsstrategie wahrzunehmen. Für eine parallel zur gemeinschaftlichen Erweiterungspolitik verlaufende sektorale Strategie fehlte ihr die Handlungslegitimität. Statt dessen etablierte sie sich in den sektorübergreifenden Strukturen als unentbehrlicher, inhaltlich kompetenter Partner und nahm dadurch auch Einfluß auf die Spätphase der Erweiterung. Sie handelte damit im Sinne ihrer Kompetenzen als Initiativorgan und Motor politischer Prozesse und überließ die Rolle des Entscheidungsträgers anderen Akteuren.

Dagegen waren die zentralen Akteure des innenpolitischen Erweiterungsprozesses Fachvertreter der Mitgliedstaaten, die im EU-Kontext sowohl eine Initiativ- als auch eine Entscheidungskompetenz besitzen und aufgrund dieser Doppelkompetenz bislang gewohnt waren, sachbereichsspezifische Integration gemäß ihrer Interessen und Handlungslogiken zu steuern. Dementsprechend war ihre Erweiterungsstrategie darauf ausgerichtet, sich nur so weit wie notwendig in den Handlungsrahmen der sektorübergreifenden Erweiterungsstrategien zu integrieren. Statt dessen zogen sie es vor, im Verlauf des Prozesses, bis hinein in die Verhandlungsphase, eigene Kooperationsstrukturen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten zu entwickeln. Mithilfe dieser außerhalb des EU-Kontexts angesiedelten Handlungsforen sahen sie eine bessere Möglichkeit, Handlungssouveränität sowie Kontrolle über den Prozeß aufrecht zu erhalten. Wo dies wie im Bereich der Beitrittsverhandlungen nicht möglich war, versuchten sie, Strategien *innerhalb* der neuen Strukturen zu entwickeln, so z.B. durch verstärkte Einflußnahme auf die Verhandlungsvorbereitungen. Im Gegensatz zur Kommission, die ihre Handlungslegitimität ausschließlich aus einem EU-orientierten Verhalten bezieht, ist die Handlungsberechtigung innerstaatlicher Akteure in den jeweiligen nationalen Gesellschaften verankert. Ihre Handlungslogik in allgemeinen Fragen der Integration wie auch in der Erweiterung zielt deshalb darauf ab, eine maxi-

---

<sup>793</sup> Gespräch im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, Oktober 2002.

male Einflußnahme auf die Europäisierung der Innenpolitik bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung nationaler Handlungsspielräume zu verwirklichen.

### 7.3.2 Pfadabhängiges Handeln als Strategie zur Verarbeitung nichtalltäglicher Ereignisse

Am Beginn der Arbeit hatte zunächst die unspezifisch formulierte Frage gestanden, wie Akteure der Europäische Union mit einem nichtalltäglichen Ereignis wie der Erweiterung umgehen, das neue Herausforderungen an ihre Handlungsmöglichkeiten und -formen stellt. Wie die Analyse der vorhergehenden Kapitel zeigte, besteht ihre Handlungsstrategie darin, dieses Ereignis in ihren eigenen Handlungskontext zu integrieren und unter Rückgriff auf bestehende Regeln zu verarbeiten. Die Logik dieses pfadabhängigen Verhaltens ergibt sich aus mehreren Faktoren:

Erstens ist die Osterweiterung eine höchst komplexe neue Handlungssituation, für die es im vorausgehenden Integrationsprozeß kein Beispiel gab, das Aufschluß über eine problemgerechte Verarbeitung hätte geben können. Der Rückgriff auf bestehende Handlungsmuster, die Akteuren dabei helfen, diese neue Situation zu interpretieren und zu verarbeiten, war in dieser Hinsicht rational. Bestehende Handlungsmuster reduzieren Komplexität dadurch, daß sie einen Interpretationsrahmen zur Verfügung stellen.

In diesem Sinne läßt sich beispielweise die Binnenmarktorientierung der frühen Erweiterungsstrategie interpretieren. Die EU verfügte über Expertise in diesem Handlungsfeld, das Kernbestandteil des europäischen Einigungsprozesses ist. Ebenso beruhten die bestehenden Beziehungen mit Drittstaaten traditionell auf Handelserleichterungen und einer teilweisen Integration in den Binnenmarkt. Daher schien es für eine Strukturierung der Handlungssituation nach dem Fall der Mauer aus EU-Sicht am einfachsten, die entstehenden Beziehungen mit den MOE-Staaten zunächst auf den Handelsaspekt und später auf die Binnenmarktintegration auszurichten. Diese wird im EG- bzw. EU-Kontext im wesentlichen durch Rechtsharmonisierung angegangen. Somit erklären bestehende Handlungslogiken zum einen die inhaltliche Ausrichtung der Politik und zum anderen die Form ihrer Bearbeitung. Die gesamte Erweiterungspolitik zielte vorrangig auf eine Übernahme und Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch die Beitrittsländer ab und damit auf rechtliche Harmonisierung.

Die Reduktion der Erweiterungspolitik auf den Binnenmarktaspekt konnte im Umweltbereich durch eine aufmerksame und am Ausbau der eigenen außenpolitischen Rolle interessierte Fachdirektion der Kommission aufgefangen werden. Jedoch erfolgte die Bearbeitung deutlich unter dem Primat der Rechtsharmonisierung. Im Bereich der Innenpolitik führte das Fehlen supranationaler Akteure und Handlungsroutinen dagegen dazu, daß transgouvernementale Akteure die Herausforderungen der Transformation im Sinne ihrer Handlungslogiken verarbeiteten und eigene thematische Schwerpunkte setzten.

Zweitens verringert eine Verarbeitung nicht-alltäglicher Ereignisse durch bestehende Handlungslogiken die Anpassungskosten der Akteure.<sup>794</sup> Die Entwicklung neuer, der Situation möglicherweise besser angepaßter Instrumente ist zeitaufwendig und im Rahmen der zur Verfügung

---

<sup>794</sup> Pierson 2000a: 259

stehenden Politikfenster, innerhalb derer eine Reaktion auf politische Ereignisse durchsetzbar ist, häufig nicht realisierbar. Damit läßt sich erklären, weshalb in keinem der Politikfelder im Erweiterungsverlauf versucht wurde, eine den spezifischen Problemen in den Transformationsstaaten angemessene Politik zu entwickeln. Statt dessen wurde die Acquisübernahme und -anwendung als zentrales Element der Heranführungspolitik durchgesetzt und beibehalten. Damit steht in engem Zusammenhang, daß die zukünftigen Mitgliedstaaten einen Großteil der Anpassungskosten, die mit der Übernahme des Besitzstandes einhergehen, selber tragen müssen. Zwar entwickelte die EU umfangreiche Finanzierungsinstrumente zu ihrer Unterstützung. Sie liegen jedoch weit unter den finanziellen, kognitiven und administrativen Investitionen der Beitrittsländer.

Drittens kann der Rückgriff auf bestehende Handlungslogiken Gewöhnungsprozesse in Gang setzen,<sup>795</sup> was zu einer verbesserten Anwendung der Handlungsmuster führt. Im Bereich der Osterweiterung ist dieser dritte Faktor für den längerfristigen Bestand der Handlungslogiken sowie der damit verbunden politischen Ziele von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Die routinemäßige Verarbeitung der Erweiterungsherausforderungen durch die jetzige EU gibt den Beitrittsländern die Möglichkeit, geltende Handlungsmuster bereits vor dem Beitritt zu übernehmen. Durch die Konzentration auf die Übernahme und Anwendung des Acquis erlernen sie bereits im Vorbeitrittsprozeß den wesentlichen Mechanismus des Integrationsprozesses, die Rechtsharmonisierung.<sup>796</sup> Auch die Strukturierung der sektoralen Erweiterungspolitik im Sinne bestehender Handlungslogiken kann ihnen die Teilnahme an diesen Mustern nach dem Beitritt erleichtern. Daher war es im Umweltsektor sinnvoll, Elemente der Netzwerk-governance wie Dezentralisierung und geteilte Verantwortung in den Beitrittsländern zu etablieren, um diesen zu einem späteren Zeitpunkt eine Beteiligung zu erleichtern. Ebenso war es sinnvoll, im Bereich Inneres eher die praktische Kooperation mit den Umsetzungsbehörden der Innenpolitik zu suchen, da auch im EU-Gefüge praktische Zusammenarbeit eine wesentliche Interaktionsform ist.

Sowohl im Hinblick auf die generelle Herangehensweise als auch auf die beiden Fallstudien kann pfadabhängiges Handeln als die zentrale Strategie zur Verarbeitung der Osterweiterung und ihrer Herausforderungen bezeichnet werden. Bestehende Akteursbeziehungen und die zugrundeliegenden Institutionen bestimmten in beiden Politikfeldern die Erweiterungspolitik weitgehend, geringe Ausnahmen eingeschlossen. Grundlegende Veränderungen des EU-europäischen Handlungskontextes haben durch den Fall der Mauer nicht zu einer ‚außer-gewöhnlichen‘ Reaktion geführt. Das Ereignis des Systemwandels wurde weitgehend gemäß EU-interner Handlungsmuster verarbeitet. Institutionelle Anpassungen des EU-Regierungssystems, die der Verarbeitung dieser Ereignisse im eigenen Funktionszusammenhang dienen sollen, finden nach wie vor in kleinen Schritten und mit geringer inhaltlicher Tragweite statt, wie die Vertragsreformen von Nizza gezeigt haben.

---

<sup>795</sup> Pierson 2000a: 254

<sup>796</sup> Wiener 1998

### 7.3.3 Bedingungen für die Abkehr von pfadabhängigem Verhalten

Generell belegt der Vergleich der beiden sektoralen Heranführungsprozesse die grundlegende Annahme der Arbeit, daß Akteure in neuen Handlungssituation wie der Erweiterung auf vertraute, institutionell begründete Handlungsmuster zurückgreifen und diese damit in bestehende Handlungskontexte einbetten. Diese reduzieren Komplexität durch die Verfügbarmachung bestimmter Interpretationsschemata, mittels derer die neue Situation eingeschätzt werden kann. Auf ihrer Grundlage können Akteure bestimmte Aspekte der neuen Handlungssituation ignorieren und andere bevorzugt betrachten. Bestehende Handlungslogiken verringern weiterhin kurzfristig Anpassungskosten, da sie den Akteuren eingeübte Instrumente der Situationsbearbeitung zur Verfügung stellen. Schließlich kann der Einsatz bestehender Handlungsmuster mittelfristig der Optimierung von Handlungsabläufen dienen, da neue Akteure frühzeitig an diese Muster gewöhnt werden. Die Ergebnisse bestätigen damit die Prämisse der Arbeit, nach der Akteure kontextgebunden zu verstehen sind<sup>797</sup> und generell regelgeleitet handeln.

Pfadabhängiges Verhalten hat jedoch auch Grenzen. Wie beide Fallstudien zeigten, wichen die Akteure in ihrer Herangehensweise unter bestimmten Bedingungen von bestehenden Handlungsmustern ab. Sie entwickelten neue Handlungsinstrumente und veränderten auch den institutionellen Handlungsrahmen. So gelang es erstens der Generaldirektion Umwelt, den Zugang zum Erweiterungsprozeß deutlicher zu dominieren als im normalen europäischen Politikprozeß. Zweitens erfolgten in beiden Politikfeldern stärkere Kontrollen in den Beitrittsländern hinsichtlich der tatsächlichen *Rechtsanwendung* als im alltäglichen Politikprozeß. Drittens war in der Innenpolitik eine Abkehr vom Prinzip der flexiblen Anwendung des *Acquis* zu beobachten. Auch dieses Ergebnis steht in Einklang mit dem theoretischen Verständnis der Arbeit, dem gemäß Akteure und Institutionen sich gegenseitig konstituieren, Akteure also auch zu einer Veränderung ihrer Handlungsbedingungen fähig sind. Auf der Grundlage der vorausgegangenen Analyse spezifizieren die folgenden Ausführungen zwei Bedingungen, unter denen Akteure zu einer Abkehr vom pfadabhängigen Verhalten bereit sind.<sup>798</sup> Einerseits spielt die Angemessenheit der Regeleinhaltung eine Rolle, andererseits asymmetrisch verteilte Informationen. Beide Faktoren können Akteure zu einer Veränderung von Handlungsmustern motivieren.

Angemessenheit der Regeleinhaltung. Abweichungen von sektorspezifischen Handlungsmustern können erstens auf zu hohe Kosten der Regeleinhaltung zurückgeführt werden, die diese nicht mehr als angemessen erscheinen lassen.<sup>799</sup> Dies gilt erstens für die generell geringe Bereitschaft in beiden sektoralen Politikprozessen, eine flexible *Acquis*anwendung zuzulassen. Zweitens läßt sich mit diesem Argument die strikte Kontrollorientierung der Akteure in beiden Sektoren begründen. Für die Innenpolitik konnte gezeigt werden, daß mit der Erweiterung eine Abkehr von der traditionell flexiblen *Acquis*anwendung erfolgte, wie sie in den Protokollen zum Vertrag von Amsterdam für einige jetzige Mitglieder gewährt worden war. Alle zukünftigen Mitglieder werden den gesamten *Acquis* übertragen und anwenden müssen. Eine flexible Handhabung wurde bereits bei der Verhandlungseröffnung ausgeschlossen. Weiterhin zeigte sich im innenpolitischen Erweiterungsprozeß eine Abkehr von der bislang gängigen Praxis der

---

<sup>797</sup> Checkel 2001: 225

<sup>798</sup> Checkel, 2001: 225

<sup>799</sup> North 1990

Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten. Bislang hatte das Prinzip des souveränen staatlichen Handelns bei der innerstaatlichen Anwendung transgouvernemental entstandener Regeln bestanden. Im Gegensatz hierzu entwickelten sowohl die Gemeinschaftsakteure als auch die Innenministerien der jetzigen Mitgliedstaaten detaillierte Mechanismen zur Kontrolle der Rechtsanwendung in den Beitrittsländern. Eine verstärkte Betonung von Monitoringmaßnahmen war ebenfalls für den Umweltbereich zu beobachten. In beiden Fällen fiel die Abwägung zwischen der Beibehaltung traditioneller Handlungslogiken und ihrer Veränderung zugunsten letzterer aus. Dabei wogen die Gesichtspunkte der Stabilität und der kurzfristig verschobenen Anpassung geringer als der zukünftig erwartete Schaden einer mangelhaften Rechtsanwendung.

Für den Bereich der Umweltpolitik läßt sich dieser Lernprozeß auf die Erfahrungen mit der Süderweiterung zurückführen. Hier hatte die zum Beitrittszeitpunkt nicht thematisierte Problematik der mangelhaften Rechtsanwendung zu erheblichen Folgeproblemen, deren Kosten nur teilweise durch Kohäsionsfonds aufgefangen werden konnten, geführt. Dennoch blieb bei einem hohen Rechtsetzungsniveau in der Union ein Umsetzungsdefizit bestehen. Für den Bereich der Innenpolitik läßt sich argumentieren, daß die Gefahren einer mangelhaften Rechtsanwendung, insbesondere im Bereich des Außengrenzschatzes und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, als so hoch eingeschätzt wurden, daß eine Aufrechterhaltung bestehender Routinen sachlich nicht länger gerechtfertigt war. Zudem bringt eine vollständige Bindung der Beitrittsländer an den bestehenden Acquis mit Ausnahme des steigenden Monitoringaufwandes keine Kosten für die bestehenden Mitglieder mit sich, da die Geltung des Flexibilitätsgrundsatzes zumindest bis zur nächsten Regierungskonferenz 2004 weiterbestehen wird.

Damit läßt sich die **These** formulieren, daß **die Abwendung von bestehenden Handlungsmustern in neuen Handlungssituationen unter der Bedingung erfolgt, daß die erwarteten Kosten ihrer Aufrechterhaltung den erwarteten Nutzen übersteigen und daher die bestehenden Regeln nicht mehr als angemessen betrachtet werden.**

Asymmetrische Informationslage. Zweitens begünstigt eine stark asymmetrische Informationslage die Abweichung von bestehenden Handlungsmustern. Wie das Beispiel der Umweltpolitik zeigte, konnte der Akteur, der als erster Handlungsprioritäten definierte und auf dieser Basis die Beziehungen zu den zukünftigen Mitgliedstaaten strukturierte, die institutionellen Grundlagen für eine Beteiligung anderer Akteure bestimmen. Die GD Umwelt erkannte als erster EU-Akteur die Chance, auf die Umweltpolitik der Staaten Mittel- und Osteuropas Einfluß zu nehmen und die Heranführungspolitik mit dem Ziel einer vollständigen Rechtsharmonisierung zu gestalten. Durch die frühzeitige Etablierung enger Kooperationsbeziehungen zu den Beitrittsländern konnte sie rasch erweiterungsspezifische Expertise erlangen und verfügte daher über einen Informationsvorsprung gegenüber Akteuren wie dem Ministerrat oder den Mitarbeitern der GD 1a bzw. GD Erweiterung. Die im Vergleich zum normalen sektoralen Integrationsprozeß unterschiedliche Informationslage hatte deutlichen Einfluß auf die Entwicklung von Zugangsstrukturen in der Erweiterung. Während umweltpolitische Akteure im alltäglichen Politikprozeß aufgrund breit gestreuter Informationen themenspezifische Netzwerke ausbilden, konnte die GD Umwelt aufgrund ihres Informationsvorsprungs die Beteiligung weiterer Akteure am Politikprozeß gemäß eigener Vorstellungen strukturieren. Diese erfolgte jedoch im Sinne sektorspezifischer Handlungsmuster: die Initiativen der Kommission waren darauf ausgerichtet,

Netzwerke zu bilden, in denen verschiedene Akteure, z.B. Nichtregierungsorganisationen und Regierungsvertreter der Beitrittsländer, zusammenarbeiteten. Damit bereitete sie die Akteure aus den Beitrittsländern auf die Handlungsmuster des alltäglichen europäischen Politikprozesses vor. Stärker als dort wirkte sie jedoch im Erweiterungsprozeß selbst als Knoten dieser Netzwerke, bei dem sämtliche Informationen zusammenlaufen und der die Netzwerkaktivitäten daher leichter beeinflussen und überwachen kann.

Der Erweiterungsprozeß bot damit den mit einem Informationsvorsprung ausgestatteten Akteuren ein politisches Fenster, bestehende Zugangsstrukturen kurzfristig zu ihren Gunsten zu verändern. Jedoch kann man argumentieren, daß diese Veränderung des institutionellen Handlungsrahmens im Bereich der Umweltpolitik nur für die Dauer des Erweiterungsprozesses gelten wird, da nur hier die Veränderungsbedingung, die asymmetrische Informationslage, vorherrscht. Im Rahmen des sektoralen Politikprozesses im EU-Rahmen werden diese veränderten Strukturen aufgrund der engen Interdependenzen zwischen allen beteiligten Akteuren vermutlich keinen Bestand haben.

Im Hinblick auf weitere Forschung zur Wirkung sektoraler, institutionell bedingter Handlungslogiken läßt sich daher die **These** formulieren, daß **Akteure um so eher in der Lage sind, institutionelle Strukturen zu gestalten bzw. zu verändern, je stärker ihr Informationsvorsprung in einer neuen Handlungssituation ist.**

Beide Aspekte tragen zu einer vertieften Einsicht in die Beziehung zwischen formellen und informellen Institutionen und Akteuren in neuen Handlungssituationen bei. Wenn bestehende Handlungsmuster auch in vielen Fällen Akteursinteressen und -verhalten prägen, sind sie doch nicht unüberbrückbar. Akteure sind unter bestimmten Umständen durchaus in der Lage, die institutionellen Bedingungen ihres Handelns zu modifizieren. Durch Akteure gestalteter, institutioneller Wandel war in Kapitel 3.2.3 als langsamer, schrittweise und generell pfadabhängiger Prozeß beschrieben worden. Er kann ausgelöst werden durch Veränderungen in der Akteursumwelt. Neue Informationen wie auch wahrgenommene Veränderungen der Kosten der Aufrechterhaltung spezieller Regeln können Akteure motivieren, neue Strukturen für politisches Handeln zu entwickeln, die die Bearbeitung des veränderten Umfeldes erleichtern. Voraussetzung dafür ist jedoch die Einsicht in den offensichtlichen Widerspruch, d.h. die Fähigkeit, neue Erfahrungen mit bestehenden Ideen abzugleichen und Schlüsse über die Angemessenheit letzterer zu ziehen. In diesem Sinne ist Lernen Voraussetzung für Wandel, Wandel selbst jedoch abhängig davon, ob der Handlungskontext Akteuren Spielräume, sogenannte Politikfenster, zur Veränderung von Regeln läßt.<sup>800</sup>

---

<sup>800</sup> Levy 1994. Als Beispiel sei hier die Veränderung in der Europäischen Kommission im Jahre 1999 genannt. Der Sturz der Santer-Kommission im Sommer 1999, der eine rapide Umweltveränderung darstellt, ermöglichte es dem neugewählten Kommissionspräsidenten Prodi, die Ressortzuständigkeiten der einzelnen Generaldirektionen, deren Kommissare größtenteils auch neu im Amt waren, umzustrukturieren. Ebenso wurde das Prinzip eingeführt, daß an der Spitze des dem Kommissar zuarbeitenden Kabinetts kein Landsmann des Kommissars sitzen darf, und daß das Kabinett aus Mitgliedern verschiedener Nationalitäten zusammengesetzt sein muß. Für die GD Erweiterung hatte dies zur Folge, daß der erfahrene Erweiterungsfachmann und Verhandlungsverantwortliche der GD Erweiterung, der Deutsche Nicolas van den Pas, nach dem Amtantritt von Kommissar Verheugen die Generaldirektion wechseln mußte. Ohne ein Politikfenster wie den Sturz der Vorgängerkommission wäre eine derartige Reform nicht durchsetzbar gewesen.

Damit läßt sich festhalten, daß die Nutzung eines aufgrund einer neuen Handlungssituation auftretenden Informationsvorsprungs wohl eher kurzfristige Veränderungen institutioneller Strukturen bewirkt, während sich die auf Lernprozessen beruhende Veränderung von Handlungsinstrumenten dauerhaft auf bestehende Handlungslogiken auswirken kann. Die abschließenden Bemerkungen über die Zukunftstauglichkeit pfadabhängigen Verhaltens in der EU sowie über die Chancen, die die Erweiterung als Politikfenster zur Gestaltung institutionellen Wandels bietet, geben diesen Überlegungen eine praktisch-empirische Dimension.

#### **7.4 Ausblick**

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union findet nicht im luftleeren Raum statt. Jegliche Form von Handeln steht in einem bestimmten Kontext, der Akteuren Handlungsmöglichkeiten eröffnet und gleichzeitig Handlungsbeschränkungen bildet. Dies gilt auch für sogenannte historische Ereignisse wie die Erweiterung der Mitglieder von 15 auf 25 und ihre Auswirkungen für alte und neue Mitglieder sowie für das politische System der Europäischen Union. Wie die Arbeit gezeigt hat, ist auch das Handeln im Erweiterungsprozeß kontextgebunden, es ist eingebettet in den allgemeinen europäischen Integrationszusammenhang und erfolgt nach Logiken, die sich innerhalb dieses Rahmens entwickelt haben. Die Verwendung bestehender Handlungsmuster erlaubte eine schnellere Reaktion auf die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa und verringerte kurzfristig den Anpassungsdruck für das eigene politische System. Gleichzeitig sollte die Verwendung bestehender Handlungslogiken die Integration der zukünftigen Mitglieder in das bestehende System erleichtern.

Die Untersuchungsergebnisse werfen zwei empirische Fragen auf, die für die zukünftige Forschung zur EU-Integration von Interesse sind. Zum einen bleibt zu verfolgen, inwiefern pfadabhängiges Verhalten, d.h. der Rückgriff auf bestehende Handlungsmuster, eine sinnvolle Strategie für die Bearbeitung zukünftiger Herausforderungen im europäischen Integrationszusammenhang ist. Zum anderen sollte diskutiert werden, ob vor dem Hintergrund der in Kapitel 7.3.3 aufgezeigten Abweichungen von pfadabhängigem Verhalten die Erweiterung nicht doch als Politikfenster für Veränderungen der unionsinternen Handlungslogiken wirken könnte.

Eine große Herausforderung für die Union ist die noch zu vollendende Erweiterung um Bulgarien und Rumänien, die für das Jahr 2007 vorgesehen ist sowie die mögliche Erweiterung um die Türkei bzw. die Staaten des westlichen Balkans. In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament anläßlich der Abstimmung über die Beitrittsverträge der zehn 2004 hinzukommenden Staaten am 9. April 2003 erklärte Kommissar Verheugen, daß die anstehende Vergrößerung der Union die bislang am besten vorbereitete sei.<sup>801</sup> Aus Sicht der Kommission ebenso wie aus Sicht von externen Experten hat sich die detaillierte, „technokratisch brillante“<sup>802</sup> und am bestehenden Acquis orientierte Vorbeitrittsstrategie der Union also bewährt. Es ist daher zu vermuten, daß im Hinblick auf die Makropolitik<sup>803</sup> der Erweiterung die eingeschlagene Strategie weiterhin

---

<sup>801</sup> Günter Verheugen: Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg anläßlich der Abstimmung über den Beitrittsvertrag am 9. April 2003, Fernsehmitschnitt, im Verzeichnis seiner Reden ([http://europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches_en.htm)) noch nicht aufgeführt.

<sup>802</sup> Glotz 2003: 3

<sup>803</sup> Sedelmeier 2002

aufrechterhalten wird. Sie konzentriert sich auf eine detaillierte Rechtsanpassung und -anwendung, die durch intensives Monitoring seitens der EU überprüft wird. Gemäß dieser Methode liegt es ganz überwiegend an den Anpassungserfolgen der Kandidaten, ob die Union sie für beitragsreif hält. Damit kann in bezug auf prozedurale Aspekte der Erweiterung pfadabhängiges Handeln zumindest kurz- und mittelfristig als leistungsfähige Verarbeitungsstrategie bezeichnet werden.

Anders könnte es aussehen im Hinblick auf die zweite große Herausforderung der Union, die in der Schaffung eines funktionstüchtigen und für die Bevölkerungen akzeptablen vertraglichen Rahmens für eine EU mit 25 und mehr Mitgliedern besteht. Hier hat die letzte Vertragsreform von Nizza im Dezember 2000 gezeigt, daß die bisherige Methode der Gipfeltreffen, in deren Rahmen Staats- und Regierungschefs in nächtlichen Sitzungen letztlich „taktisch geprägte Ad hoc-Entscheidungen“<sup>804</sup> aushandelten, für die Zukunft nicht mehr tragfähig ist, da sie weder langfristig zukunftstaugliche Ergebnisse hervorbringt noch auf die notwendige Akzeptanz stößt. Die Einberufung eines *Konvents zur Zukunft Europas* ist daher als Lernerfolg des Europäischen Rates zu sehen. Der Konvent soll die zukünftige Aufgabenstellung der Union sowie ihre vertragliche Einbettung in einem Gremium aus Vertretern gegenwärtiger und zukünftiger Mitgliedstaaten, der Kommission, nationalen und europäischen Parlamentariern diskutieren und den Staats- und Regierungschefs eine diskursiv erarbeitete Entscheidungsgrundlage für die nächste Regierungskonferenz liefern. Die Methode zur Verarbeitung eines ‚Großereignisses‘ wie der Verfassungsreform wurde damit verändert. Dennoch bleibt abzuwarten, inwiefern das Entscheidungsverhalten der Staats- und Regierungschefs während der Regierungskonferenz 2004 von dem bisheriger Gipfeltreffen abweichen wird.

Der zweite Aspekt dieser abschließenden Betrachtungen thematisiert die Frage, ob die Erweiterung als außergewöhnliches Ereignis nicht als geeignetes Politikfenster für eine Veränderung nicht mehr angemessener Handlungsmuster im Integrationskontext dienen könnte. Hierbei soll der Aspekt der Überwachung der Rechtsanwendung herausgegriffen werden. Diese verstärkte Überwachung war, wie die Untersuchung zeigte, eines der wesentlichen Merkmale der sektoralen Beitrittsstrategien im Osterweiterungsprozeß. Durch die intensivierten Monitoringmechanismen der Union unterschied sich der Erweiterungsprozeß deutlich von vorausgehenden Erweiterungen, aber auch von bislang geltenden Praktiken innerhalb der Union. Auf das auch innerhalb der jetzigen Union bestehende Rechtsanwendungsdefizit in beiden Politikfeldern war im Text mehrfach hingewiesen worden.<sup>805</sup> In beiden Bereichen bestehen Ansätze, dieses Defizit zu überwinden. In der Innenpolitik existiert ein von den Innenministern geleiteter Mechanismus der freiwilligen Überwachung der Schengenmitglieder bei der Umsetzung des Acquis, die Gruppe Schengen-Bewertung (SchEVAL). Im Umweltbereich reagierte man bislang programmatisch. So formuliert das Sechste Umweltaktionsprogramm die effektive Rechtsanwendung als eines der Kernziele der zukünftigen europäischen Umweltpolitik. Auch hier handelt es sich im Verständnis der Arbeit um Lernerfolge, deren Umsetzung in praktisches, für alle verbindliches Handeln aufgrund des fehlenden Politikfensters jedoch bislang auf sich warten ließ.

---

<sup>804</sup> Wessels 2002: 85

<sup>805</sup> Vgl. hierzu u.a. Krämer 1999: Ziffer 76.



Auf der Basis der Untersuchungsergebnisse der Arbeit läßt sich jedoch die Vermutung äußern, daß interessierte Akteure, insbesondere die Europäische Kommission als ‚Hüterin der Verträge‘, in Zukunft versuchen werden, möglichst zeitnah zum anstehenden Beitritt verbesserte und möglichst verbindliche Überwachungsmöglichkeiten für die Rechtsanwendung in allen Mitgliedstaaten zu entwickeln und zu verwirklichen. Die zeitliche Nähe zum Beitritt bietet deshalb eine Chance, weil die verstärkte Ausrichtung auf die Rechtsanwendung und ihre Kontrolle für die zukünftigen Mitglieder im Rahmen ihrer Beitrittsvorbereitungen bereits gängige Praxis ist. Trotz des großen prozeduralen Aufwands und des selten geäußerten Eindrucks einer Bevormundung durch die EU stießen diese Mechanismen generell auf Akzeptanz bei den Beitrittsländern.<sup>806</sup> Damit haben sich im Verlauf des Erweiterungsprozesses neue Handlungsmuster entwickelt, die aus Sicht der Kommission als potentiell durchführendem Akteur wünschenswert und aus Sicht der Beitrittsländer vertraute Handlungsmuster sind. Der anstehende Beitritt könnte eine passende Gelegenheit bieten, diese bislang beschränkt geltenden Handlungslogiken schrittweise auf alle Mitglieder auszudehnen und damit einen neuen Handlungsrahmen für sektorale Politikprozesse in der Europäischen Union zu schaffen.

---

<sup>806</sup> Verheugen 2003: 4