

Prof. Dr. Michael W. Bauer  
Jean Monnet Professor  
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis  
michael.bauer@uni-speyer.de

January 2017

**MICHAEL W. BAUER**

**DIANA PITSCHEL**

**EUROPÄISIERUNG ALS ERKLÄRUNG VON  
DEZENTRALISIERUNG UND REGIONALISIERUNG IN  
MITTEL- UND OSTEUROPA - MEHR FRAGEN ALS  
ANTWORTEN**

**Publication Details:**

Michael W. Bauer and Diana Pitschel, 2006: Europäisierung als Erklärung von Dezentralisierung und Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa - Mehr Fragen als Antworten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, 44-56.

## **Einleitung**

Zur Erklärung von nationalen Veränderungen im Kontext der europäischen Integration nutzen Sozialwissenschaftler vermehrt Konzepte der „Europäisierung“. Auch aus den Arbeiten über den Beitrittsprozess der Staaten Mittel- und Osteuropas zur Europäischen Union ist dieser Begriff nicht mehr wegzudenken.<sup>1</sup> Zudem wird in den einschlägigen Arbeiten über subnationalen Wandel, insbesondere in den neuen EU-Mitgliedstaaten, in zunehmendem Maße Europäisierung als Erklärung ins Feld geführt.<sup>2</sup> Angesichts dieser Entwicklung liegt die Frage nahe, welchen Beitrag die Europäisierungsthesen zum Verständnis von Regionalisierung und Dezentralisierung in Mittel- und Osteuropa tatsächlich leisten können. Der vorliegende Aufsatz widmet sich dieser Frage. Er führt kurz in die drei wichtigsten Europäisierungsansätze - unter dem Aspekt ihres Erklärungspotentials für subnationalen Wandel - ein. Ein Vergleich der Stärken, Schwächen und Analyseziele dieser Europäisierungsansätze steht dabei im Mittelpunkt. Im Anschluss daran werden die Defizite der Europäisierungsdebatte mit Blick auf die Erklärung von subnationalem Wandel in Form einiger Thesen herausgearbeitet und zur Diskussion gestellt. Der Aufsatz kommt auf dieser Grundlage zu einer reservierten Einschätzung über das Erklärungspotential der Europäisierungsthesen für subnationale Prozesse in den Staaten Mittel- und Osteuropas.

## **Europäisierung im Vergleich**

Reduziert man die Vielzahl von vorhandenen Europäisierungsstudien auf ihren Erklärungskern, kann zwischen zwei zentralen Erklärungsprogrammen und einer Mischform unterschieden werden. Es gibt demnach ein „rationales“ und ein konstruktivistisch geprägtes Erklärungsmodell sowie einen Policy-Ansatz, der rationale und konstruktivistische Argumente kreativ synthetisiert. Alle drei Programme argumentieren im Grunde institutionalistisch. Sie unterscheiden sich aber jeweils in ihrer Gewichtung von akteurszentrierten-soziologischen und strukturzentrierten-wahrrationalen Erklärungselementen. Die wesentlichen Aspekte dieser drei Europäisierungsprogramme können folgendermaßen zusammengefasst werden.

## **Das „rationale“ Erklärungsprogramm**

Das rationale Erklärungsprogramm<sup>3</sup> umfasst Ansätze, die unterschiedliche Auswirkungen der europäischen Integration im nationalen Kontext mit der Veränderung der nationalen Opportunitätsstrukturen bzw. mit der Inkompatibilität zwischen europäischen und nationalen institutionellen Strukturen erklären. In der Mehrzahl orientieren sich diese Ansätze stark am Rational Choice Institutionalismus und damit an den Annahmen des methodologischen Individualismus.<sup>4</sup> Demnach ist politisches Handeln nationaler Akteure maßgeblich durch den einheimischen institutionellen Kontext geprägt.<sup>5</sup> Rationale Erklärungsansätze gehen davon aus, dass sich Europäisierung auf das politische Gefüge eines EU-Mitgliedstaates hauptsächlich durch eine Veränderung der Opportunitätsstrukturen auswirkt. Institutionelle und strukturelle Anpassungs- und Wandlungsprozesse auf der Ebene des Nationalstaats werden als Folge der sich im Zuge der Europäisierung wandelnden Handlungsmöglichkeiten, Chancen und Optionen nationaler Akteure verstanden. Damit fungiert der Wandel der nationalen Opportunitätsstrukturen in diesen Ansätzen als zentraler Erklärungsmechanismus. Der analytische Fokus auf die Ebene der institutionellen Strukturen und die Annahme, dass die Ausbildung der Akteurspräferenzen exogen vorgegeben ist, stellen wesentliche Merkmale des rationalen Erklärungsprogramms dar und unterscheiden es von anderen Ansätzen. Studien, die der rationalen Erklärungslogik folgen, sind in der Regel so angelegt, dass die Inkompatibilität zwischen europäischen und nationalen Institutionen als unabhängige (erklärende) und der Wandel der nationalen Institutionenstruktur als abhängige (zu erklärende) Variable betrachtet werden. Da nach rationaler Logik die Europäisierung

hauptsächlich über die Beseitigung so genannter institutioneller „Misfits“ erfolgt, geht man davon aus, dass nationale Anpassungs- und Wandlungsprozesse relativ zügig ablaufen. Eine Stärke des rationalen Erklärungsprogramms im Hinblick auf die Konstruktion von subnationalen Europäisierungsprozessen liegt darin, dass der Tatsache Rechnung getragen wird, dass europäische Politiken nicht „ungefiltert“ auf die subnationale Ebene einwirken. Sie müssen zunächst auf nationaler Ebene umgesetzt werden, wobei das nationale institutionelle Gefüge als eine Art „Filter“ wirkt. Dabei wird berücksichtigt, dass nationale Veto-Spieler ihren Einfluss auf die Umsetzung europäischer Vorgaben geltend machen können und damit als intervenierende Faktoren wirken.<sup>6</sup> Dieser Aspekt ist vor allem im Hinblick auf die subnationale Ebene von Bedeutung, da diese in besonderem Maße von politischen Prozessen und Entscheidungen auf der Ebene des Nationalstaats abhängt bzw. in unterschiedlichem Ausmaß selbst eine Vetospielerrolle ausübt. Das im Rahmen des rationalen Ansatzes entwickelte Analysemodell eignet sich daher insbesondere zur Erklärung von Formen vertikaler Integration, d. h. von Fällen, in denen eine klare Vorgabe seitens der EU vorliegt, die auf mitgliedstaatlicher Seite umgesetzt werden muss.<sup>7</sup> In Anbetracht dieser Stärken bietet es eine Möglichkeit differenzierte Einschätzungen dahingehend abzugeben, inwieweit zwingend umzusetzende Bestandteile des Acquis tatsächlich einen Wandel institutioneller Strukturen sowohl auf der nationalen als auch auf der subnationalen Ebene bewirken.

Das rationale Erklärungsprogramm birgt jedoch auch eine Reihe von Defiziten. Beispielsweise konzentriert sich die Erklärung in der Hauptsache auf institutionelle Strukturen und vernachlässigt regelmäßig Effekte der (nicht zuletzt parteipolitischen) Politisierung bzw. dessen, was gewöhnlich als Politics-Dimension bezeichnet wird.<sup>8</sup> Ein weiteres Problem besteht in der Annahme, dass „institutionelle Misfits“ zwischen europäischen und nationalen institutionellen Strukturen eine notwendige Voraussetzung nationalen Wandels darstellen. Damit bleiben diejenigen Fälle unterbelichtet, in denen Wandlungsprozesse im nationalen Gefüge in Gang gesetzt wurden, ohne dass ein solcher „Misfit“ vorgelegen hat.<sup>9</sup> Zudem handelt es sich in Bezug auf den „institutionellen Misfit“ um ein interpretationsbedürftiges Konzept. Denn oftmals bleibt unklar, an welchen Kriterien im Einzelfall festgemacht wird, ob und worin ein solcher „Misfit“ letztlich besteht.<sup>10</sup> Die Anwendung der rationalen Logik erscheint auch problematisch, wenn - wie es in vielen Staaten Mittel- und Osteuropas und dort insbesondere auf der subnationalen Ebene der Fall ist - das Institutionengefüge relativ schwach ausgeprägt ist. In diesen Fällen ist nicht davon auszugehen, dass die Institutionen über die entsprechende Stärke verfügen, um als eine Art Posten oder Wächter den Europäisierungsprozess mitzugestalten bzw. sich dem Europäisierungsdruck zu widersetzen.<sup>11</sup> Die ausschließliche Anwendung des institutionenzentrierten Misfit-Modells auf sub-nationale Prozesse erscheint in diesen Fällen unergiebig.

### **Das konstruktivistische Erklärungsprogramm**

Als eine Art Gegenpol zu den rationalen Ansätzen gilt das konstruktivistische Erklärungsprogramm.<sup>12</sup> Dieses ist jedoch im Vergleich zu diesen methodisch weniger stark entwickelt.<sup>13</sup> Das konstruktivistische Erklärungsprogramm führt die Veränderungen des nationalen Normen- und Wertegefüges im Zuge der Europäisierung vernehmlich auf den Diskurs und die Sozialisierung der politischen Akteure im europäischen Mehrebenensystem zurück. Konstruktivistisch geprägte Europäisierungsstudien betrachten die auf europäischer Ebene generierten Normen, Werte und Ideen als unabhängige Variable und deren Wirkung auf das nationale Normen- und Wertegefüge als abhängige Variable. Als zentraler Erklärungsmechanismus des Wandels auf nationaler Ebene fungieren durch den europäischen bzw. europäisierten Diskurs ausgelöste, „weiche“ Prozesse, z. B. Lernen oder Internalisierung

von Normen und Wertmustern, die eine Wandlung der Wertvorstellungen nationaler Akteure bewirken.

Konstruktivistische Europäisierungsstudien richten ihren Analysefokus zuvorderst auf die Akteursebene, wobei angenommen wird, dass die Akteure zum einen institutionelle Strukturen prägen, jedoch auch von ihnen beeinflusst werden.<sup>14</sup> Die Akteturspräferenzen sind also nicht ex ante feststehend, sondern werden in Interaktionsprozessen mit Akteuren anderer Ebenen des europäischen Mehrebenensystems definiert und redefiniert, d. h. die Präferenzbildung erfolgt endogen. Da die Interaktions- und Definitionsprozesse relativ zeitaufwendig sind bzw. eine Wirkung erst über Bewusstseinsprozesse der Akteure in die „Realwelt“ vermittelt wird, ist davon auszugehen, dass Wandel auf nationaler Ebene eher langsam vonstatten geht.

Die Stärke des konstruktivistischen Erklärungsprogramms liegt darin, dass es differenzierte Erklärungsmöglichkeiten insbesondere für Prozesse horizontaler Integration bietet. Insofern ist es zur Untersuchung jener Fälle besonders geeignet, in denen für die Mitgliedstaaten kein rechtlich-formaler Druck besteht, sich an seitens der Europäischen Union vorgegebene Modelle anzupassen. Auch können mit Hilfe dieses Programms Europäisierungsprozesse in jenen Politikfeldern in den Blick genommen werden, in denen es Kontroversen hinsichtlich der zugrunde liegenden Problemstellung und der Notwendigkeit einer Regelung durch Gemeinschaftsrecht gibt.<sup>15</sup> Mit Blick auf die Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa sind konstruktivistische Erklärungsmodelle insofern von Relevanz, da sie erlauben, Hypothesen über die weitere Entwicklung der subnationalen Zivilgesellschaft und die Ausbildung bzw. Erlernung deliberativer politischer Partizipation auf der subnationalen Ebene zu generieren. Ferner bieten sie die Möglichkeit zu untersuchen, wie der europäische Diskurs das Selbstverständnis der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften als politische Akteure und deren Präferenz bezüglich der Ausgestaltung ihres Verhältnisses zur EU prägt.

Die Schwachpunkte dieses Ansatzes sind indessen vornehmlich methodischer Natur. Es ist für die in den Blick genommenen Prozesse besonders schwer, nachprüfbar Hypothesen zu bilden und aussagekräftige Indikatoren zu finden.<sup>16</sup> Ferner besteht die Gefahr der Tautologieschlüsse in den angenommenen Kausalbeziehungen, da als abhängige sowie als unabhängige Variable Normen, Werte und Ideen untersucht werden und eine Abgrenzung zwischen erklärender und zu erklärender Variable im Einzelfall schwierig ist. Zudem bereitet es bisher noch große Schwierigkeiten, deutlich und unterscheidbar zu machen, welche der Prozesse des Lernens oder der Internalisierung von Normen und Werten, die in diesen Ansätzen die zentrale Rolle spielen, durch die europäische Integration stimuliert werden und welche auf andere Wirkfaktoren, wie z. B. Globalisierung oder wirtschaftliche Harmonisierung zurückzuführen sind.<sup>17</sup>

### **Das policy-analytische Erklärungsprogramm**

Das policy-analytische Erklärungsprogramm verwendet Elemente von rationalen und konstruktivistischen Ansätzen. Ziel ist es, eine Differenzierung zu erreichen, mit der sich Prozesse und Mechanismen von Politikwandel besser abbilden lassen. Die größere Differenzierung auf der empirischen Erklärungsebene geht allerdings mit einer Verringerung der theoretischen Reichweite einher. Dieser „trade off“ wird jedoch bewusst in Kauf genommen. Insofern erscheint dieser Forschungsstrang<sup>18</sup> als eine Hybridform, die in wesentlichen Punkten dennoch eigene Erklärungsmechanismen und Modelle entwickelt.

Das policy-analytische Programm konzentriert sich auf die Erklärung von Varianz bei der Europäisierung unterschiedlicher Politikfelder (Policies). Dabei wird davon ausgegangen, dass Wirkungsmechanismen der Europäisierung bei verschiedenen Policy-Typen jeweils unterschiedliche Ausprägungen annehmen. Strukturelle und institutionelle Anpassungsprozesse sowie der Wandel von Ideen, Normen und Werten nationaler Akteure,

so das Argument, sind die Folge unterschiedlicher, in den einzelnen europäischen Policies inhärenter Steuerungsmuster und Charakteristika<sup>19</sup>. Damit stellen die Steuerungsmuster europäischer Politiken die unabhängige Variable und die Anpassungsleistungen innerhalb der nationalstaatlichen Politikumsetzung im Kontext nationaler Institutionen und Akteursbeziehungen die abhängige Variable dar. In Bezug auf Akteurspräferenzen wird angenommen, dass diese sowohl exogen als auch endogen gebildet werden. Aus policy-orientierter Sicht besteht also ein Spannungsverhältnis zwischen struktureller und Akteursebene. Folglich sind beide Ebenen gleichwertige Objekte der Analyse.

Besondere Sorgfalt wurde in policy-orientierten Arbeiten darauf verwendet, die dominanten Wirkmechanismen von Politiken<sup>20</sup> zu identifizieren und auf ihr Potential, Wandlungsprozesse auf nationaler Ebene auszulösen, zu untersuchen. Damit ist man in der Lage, Aussagen über unterschiedliche Europäisierungsforschritte und -tiefen sowohl im inner- als auch zwischenstaatlichen Vergleich zu treffen. Stark vereinfacht ergibt sich dabei folgendes Bild: Je nachdem welche Steuerungsmuster und Charakteristika eine Policy aufweist, wird eine rationale oder konstruktivistische Erklärungslogik vorgeschlagen. In Politikfeldern, in denen es um die Umsetzung europäischer Modelle oder Vorgaben geht, stellt man nach rationalem Vorbild auf die Veränderung der nationalen Opportunitätsstrukturen ab. In Bezug auf Politiken, in denen der Dialog der Akteure und die Weiterentwicklung von Ideen im Vordergrund stehen, wird auf die prägende Wirkung des europäischen Diskurses verwiesen. Der Charakter der zugrunde liegenden Policy entfaltet seine Wirkung auch im Hinblick auf die zu erwartende Geschwindigkeit von nationalen Anpassungsprozessen. Während restriktive europäische Politiken eine zügige Anpassung erwarten lassen, ist bei diskursiven Politiken von eher langwierigen und andauernden Prozessen auszugehen.

Durch die Verknüpfung rationaler und konstruktivistischer Elemente sind policy- analytische Ansätze in der Lage, gleichermaßen Fälle vertikaler und horizontaler Europäisierung zu erklären. Die Differenzierung einzelner Policies nach ihren jeweiligen Implikationen für das nationale politische Gefüge erscheint sinnvoll, da anzunehmen ist, dass EU-Politiken, je nachdem ob sie z. B. regulativer, distributiver oder diskursiver Natur sind, unterschiedlich von den Akteuren im nationalen Umfeld aufgenommen werden. Das policy-analytische Erklärungsprogramm stellt somit ein reichhaltiges Instrumentarium zur Analyse der zu erwartenden unterschiedlichen Implementationsleistungen der nationalen wie auch der subnationalen Akteure dar. Durch die in diesem Ansatz vorgenommene Differenzierung europäischer Politiken nach ihren Steuerungsmechanismen und Auswirkungen auf den nationalen Kontext ist es möglich, unterschiedliche Anpassungsergebnisse sowohl im sektoralen als auch im Ländervergleich differenziert abzubilden und eben auch genau nach den Einflusselementen zu forschen, die gegebenenfalls von einer europäischen Politik ausgehen und im subnationalen Raum wirken.

Allerdings beruht das Differenzierungspotential des Ansatzes darauf, mit Idealtypen dominanter Steuerungsmuster und deren Auswirkungen zu argumentieren. Diese sind jedoch in ihrer Reinform selten tatsächlich empirisch anzutreffen.<sup>21</sup> In der Praxis ist es daher mitunter problematisch, eine Policy einem dominierenden Steuerungsmechanismus zuzuordnen und damit eindeutige Erwartungen im Hinblick auf ihre Wirkung im nationalen Umfeld zu formulieren.<sup>22</sup>

Ein weiteres Defizit ist darin zu sehen, dass sich die Mehrzahl der Studien bisher - in Bezug auf die Fallauswahl - auf eine relativ überschaubare Anzahl von Sektoren und Ländern beschränkt. So sind beispielsweise die Auswirkungen der Europäisierung in Staaten wie dem Vereinigten Königreich oder Spanien sowie im Bereich der Umwelt- oder Sozialpolitik gut erforscht. Kleinere Mitgliedstaaten und andere Politikfelder haben dagegen bisher wenig systematische Beachtung erfahren.<sup>23</sup>

## **Europäisierung als Erklärung von subnationalem Wandel in Mittel- und Osteuropa**

Angesichts der rasanten Ausbreitung des Begriffs und der dazugehörigen Konzepte besteht die Gefahr, dass unter „Europäisierung“ undifferenziert alle Prozesse, Maßnahmen und Effekte subsumiert werden, die, in welcher Form auch immer, im Zusammenhang mit europäischer Politikgestaltung zu stehen scheinen. Selbstredend ist nichts dagegen einzuwenden, Europäisierung als Metapher und Schlagwort zu verwenden. Es sollte aber auch klar sein, dass dann kaum analytische Schärfe und Erkenntnisfortschritt zu gewinnen sind.<sup>24</sup> Wenn plötzlich alle möglichen Phänomene mit Europäisierung in Verbindung gebracht werden, dann „zerfließt“ das Konzept, da auf diese Weise kein ernstzunehmender und differenzierbarer analytischer Erklärungszugriff auf die Realität möglich ist.

Die oben vorgestellten Programme zur Abbildung und Erklärung von Europäisierungseffekten machen einerseits klar, wie angestrengt derzeit um dieses Konzept gerungen wird.<sup>25</sup> Andererseits sollte auch deutlich geworden sein, dass eine umfassende Europäisierungstheorie bislang noch außer Reichweite ist und wohl auch noch für geraume Zeit bleiben wird. Forscher und Analysten, die sich aus der Europäisierungsdebatte Anregungen und Impulse für die Erklärung von mittel- und osteuropäischen Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozessen im Besonderen und subnationalem Wandel im Allgemeinen erhoffen, müssen sich mit folgenden Problemen auseinandersetzen.

Europäisierungsansätze leiden bisher noch unter erheblichen methodologischen Defiziten. Dies betrifft zum einen die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der angenommenen Kausalbeziehungen. Viele Arbeiten versäumen, die einzelnen Teilannahmen ihrer, mitunter sehr langen, Kausalketten hinreichend zu verdeutlichen. Damit wird leicht übersehen, dass im angenommenen Wirkungszusammenhang an vielen Stellen Störvariablen auftreten können, die eine eindeutige Zuordnung von Europäisierungsursache und Regionalisierungswirkung erschweren. Was aber in der Analyse nicht offen gelegt wird, wird in aller Regel theoretisch auch nicht untermauert. Das untergräbt das Vertrauen in die Ergebnisse solcher Studien.

Zudem werden häufig Konzepte aus anderen politikwissenschaftlichen Teilbereichen, z. B. aus der Policy-Forschung (Agenda-Setting, Window of Opportunity, Netzwerk, Epistemic Community) übernommen, ohne dass Erklärungsgrenzen aus dem Übertragungsprozess explizit reflektiert werden. Prinzipiell ist eine Entlehnung oft sinnvoll, jedoch muss dabei der Erklärungsmehrwert der eingeführten Konzepte für die Europäisierungsdebatte deutlich werden.

Die Erklärungskraft des gewählten Europäisierungsansatzes kann zudem methodisch dadurch erhöht werden, dass nicht ausschließlich der gewünschte Europäisierungsfall Gegenstand der Untersuchung ist.<sup>26</sup> Dazu muss eine größere Anzahl von Vergleichsfällen, die sich in wesentlichen Punkten von dem untersuchten Fall unterscheiden, in die Studien einbezogen werden. Dies wäre durch eine Ausweitung der untersuchten Länder bzw. Policy-Bereiche zu leisten.<sup>27</sup> Die solchermaßen erhöhte Varianz auf der abhängigen Variablen würde erlauben, sicherere Aussagen darüber zu treffen, unter welchen Bedingungen welche Faktoren zu welchen Europäisierungsergebnissen führen und welche Ursachen nicht nur notwendig, sondern auch hinreichend sind, um Wandel auf der nationalen bzw. subnationalen Ebene auszulösen.

Um die Auswahl des Europäisierungsfokus als Analyseinstrument zu rechtfertigen, müsste mehr Sorgfalt darauf verwendet werden, zu demonstrieren, dass Wandlungsprozesse im nationalen Gefüge tatsächlich zuvorderst eine Folge der Europäisierung sind. Das heißt es muss deutlich gemacht werden, ob Europäisierung als unabhängige Variable oder als bloße Randbedingung in den beobachteten Prozessen fungiert.<sup>28</sup> Dies ist notwendig, da neben dem Europäisierungsdruck auch eine Reihe von anderen Faktoren auf den jeweiligen nationalen bzw. subnationalen Kontext einwirkt.<sup>29</sup> So können Wandlungsprozesse in der nationalen Arena beispielsweise auf die wachsende Internationalisierung von Kapital und Märkten oder

auf parteipolitische Konflikte innerhalb des Nationalstaats zurückzuführen sein.<sup>30</sup> Eine klare Trennung der Kausalfaktoren muss daher primäres Anliegen der Europäisierungsstudien sein. Diese Trennung könnte gegebenenfalls relativ unproblematisch durch eine Einbeziehung von Kontrollgruppen außerhalb der Europäischen Union und damit durch das „Testen“ alternativer Erklärungsmodelle erreicht werden. Außerdem wäre dafür zu plädieren, dass die Europäisierungsforschung im Analyseprozess verstärkt intranationale Konfliktlinien in den Blick nimmt und die Rolle von Parteipolitik, Wahlen und Wahlverhalten entsprechend würdigt.<sup>31</sup>

Letzterer Aspekt erscheint im Hinblick auf die Analyse von regionalen Wandlungsprozessen in den mittel- und osteuropäischen Staaten von entscheidender Bedeutung. In den vorliegenden Arbeiten wurden bisher jedoch weder überzeugende theoretische Gründe noch empirische Ergebnisse geliefert, die die Annahme stützen, dass Europäisierung der ausschlaggebende Kausalfaktor für Prozesse subnationaler Mobilisierung in den Staaten Mittel- und Osteuropas sei. Europäisierungseffekte zeigen sich dort eher auf der Policy-Ebene als auf der Struktur- oder Prozessebene. Martin Brusis kommt beispielsweise in seiner Studie über die regionale Entwicklung in Tschechien und der Slowakei zu dem Ergebnis, dass die EU zwar eine gewisse Katalysatorfunktion in Prozessen regionalen Wandels ausgeübt hat, dass die entscheidenden Triebkräfte aber im jeweiligen nationalen politischen Umfeld zu verorten sind.<sup>32</sup> Um zu überzeugenden Ergebnissen zu kommen, muss die Leitfrage aus der Perspektive der Europäisierungsdebatte sein: wo, warum und unter welchen Bedingungen wirkt Europäisierung auf der subnationalen Ebene in den neuen EU-Mitgliedstaaten und wie können Europäisierungswirkungen von anderen Faktoren getrennt bzw. mit diesen in Beziehung gesetzt werden?

Zeigt sich dabei, dass Europäisierungseffekte (bei der Ausgestaltung regionaler Autonomie, bei der subnationalen Parlamentarisierung oder bei der Ausdifferenzierung der lokalen und regionalen Zivilgesellschaft) von nachrangiger Bedeutung für die Prozesse in den mittel- und osteuropäischen Regionen sind, wird sich die Europäisierungsforschung verstärkt mit ihren Erklärungsgrenzen auseinandersetzen müssen. Dann muss die Frage gestellt werden, ob die durch den westeuropäischen Kontext geprägte Europäisierungsdebatte über die nötige Reichweite und die erforderlichen Instrumente verfügt, Europäisierungseffekte auch in Mittel- und Osteuropa zu erfassen oder ob man nicht vielmehr einen eigenen, auf die subnationale Ebene in Mittel- und Osteuropa ausgerichteten Ansatz benötigt.

Neben der Frage der horizontalen Reichweite der Europäisierungsdebatte, kann mit gleichem Recht gefragt werden, ob die Europäisierungsforschung nicht auch in vertikaler Hinsicht ihre Erklärungspotenz überprüfen müsste. Obwohl es vermehrt Anstrengungen gibt, Europäisierungsargumente auch im subnationalen Kontext anzuwenden, muss doch noch einmal daran erinnert werden, dass die verwendeten Konzepte zunächst im Hinblick auf die nationale, d. h. zentralstaatliche Ebene erarbeitet wurden. In den relativ wenigen Fällen, in denen Regionen Gegenstand der Analyse waren, hat man sich zudem zumeist auf das westeuropäische Umfeld beschränkt.<sup>33</sup> Wenn die Europäisierungsansätze für den subnationalen Kontext - insbesondere in Mittel- und Osteuropa - weiterentwickelt werden sollen, wird es vonnöten sein, die Interdependenz zwischen nationaler und subnationaler Ebene entsprechend zu würdigen und konzeptionell in den Griff zu bekommen.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Zukunft der Europäisierungsforschung nach dem Beitritt der acht mittel- und osteuropäischen Staaten. Hier stellt sich die Frage nach der Wirkung der „Konditionalität“ nach dem Vollzug der Mitgliedschaft.<sup>34</sup> Bedenkt man, dass in der Zeit vor 2004 die Konditionalität als ein wesentlicher Mechanismus der Europäisierung in den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften in Mittel- und Osteuropa identifiziert worden ist, könnte sich nun das „Beitrittsparadox“ einstellen, dass gerade dort, wo große Anpassungsleistungen verlangt wurden, eine gewisse Ermüdung oder Abwehrhaltung eintritt, die die Europäisierungserwartung konterkariert. Auch aus diesem Grund muss sich die

Europäisierungsforschung mit den unterschiedlichen Auswirkungen, die europäische Politiken im nationalen bzw. im subnationalen Kontext West und Ost entfalten können, auseinandersetzen.

Allerdings birgt die sich abschwächende Konditionalität auch eine Reihe von Chancen. Nach dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten können sich neue Forschungsfelder und Forschungsperspektiven für die Europäisierungsdebatte eröffnen. Ein Schwerpunkt könnte dabei auf dem Wandel des Kräfteverhältnisses zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten nach dem Beitritt liegen. Für erstere war der Prozess der Europäisierung ein bidirektionaler Prozess, d. h. sie haben nicht nur als Konsumenten europäischer Politik Entscheidungen, Prozesse und Strukturen von der europäischen Ebene abgerufen („downloading“), sondern hatten auch die Möglichkeit, europäische Politik aktiv mitzugestalten und eigene Ideen und Präferenzen einzubringen („uploading“).<sup>35</sup> Die Staaten Mittel- und Osteuropas und mehr noch ihre subnationalen Ebenen waren dagegen bis zum Beitritt fast ausschließlich „Konsumenten“ europäischer Politik. Sie verfügten über wenig Spielraum und Kapazität, eigene Vorstellungen in den europäischen Politikprozess einzubringen. Zu analysieren wäre nun, ob und in welcher Form dieses Rollenverständnis im Wandel begriffen ist und auch die osteuropäischen Staaten und Regionen verstärkt als „Produzenten“ europäischer Politik auftreten.

Auch hinsichtlich der Untersuchung von Implementationsleistungen der nationalen und subnationalen Ebene in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten ergeben sich wichtige Forschungsfragen. Während es im Beitrittsprozess hauptsächlich um die formale Übernahme des Acquis unter den Bedingungen der so genannten Acquis-Konditionalität<sup>36</sup> ging, bietet der vollzogene Beitritt die Chance, die tatsächliche Implementation des europäischen Regelwerks in den neuen Mitgliedstaaten in den Blick zu nehmen. Dabei werden die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften als wichtige Akteure im Implementationsprozess, die sich im Spannungsfeld zwischen europäischer Ebene und Nationalstaat bewegen, eine zentrale Rolle spielen. Zur Untersuchung der Implementationseffekte könnten dann die vorhandenen Erklärungsprogramme, deren analytische Stärke eher in der Beobachtung von Alltagsintegration als in der Erklärung der Neuentstehung von Strukturen liegt, wieder zum Tragen kommen.

## **Fazit**

Das Erklärungspotential der Europäisierungsdebatte für Regionalisierungs- und Dezentralisierungsphänomene in Mittel- und Osteuropa ist (noch?) begrenzt. Die häufig geäußerte Erwartung, dass die theoretischen Anstrengungen der Europäisierungsforschung ein benutzerfreundliches Analyseraster zur Interpretation und Einordnung subnationaler Veränderungen bereit halten, welches einfach auf Mittel- und Osteuropa übertragen werden könnte, wird enttäuscht werden. Wie gezeigt wurde, bedarf es noch erheblicher konzeptioneller und methodischer Investitionen, bis Europäisierungskonzepte theoretisch ausgereifte und zufrieden stellende Erklärungen subnationalen Wandels bieten können. Umgekehrt aber eröffnen die Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in den Kandidatenländer ein ergiebiges Forschungsfeld, das die Entwicklung einer differenzierten wie konsolidierten Europäisierungstheorie wesentlich befördern könnte. Somit sind wohl weniger die gegenwärtig möglichen Antworten aus der Europäisierungsdebatte zur Erklärung subnationalen Wandels in Mittel- und Osteuropa das Entscheidende, sondern die Fragen, die sich aus diesen Prozessen für die Theoriedebatte in der Europäisierungsforschung stellen.



- 1 So z. B. *Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.)* 2005: The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca and London; *Grabbe, Heather* 2003: Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.):* The Politics of Europeanization, Oxford, S. 303-327; *Grabbe, Heather* 2001: How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, in: *Journal of European Public Policy*, Nr. 6, Jg. 8, S. 1013-1031; *Goetz, Klaus H.* 2006: Europeanization and Territory, in: *Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.):* Europeanisation: New Research Agendas, Basingstoke (i. E.); *Vachudova, Milada A.* 2005: Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism, Oxford; *Dimitrova, Antoaneta L. (Hrsg.)* 2004: Driven to Change. The European Union's Enlargement Viewed from the East, Manchester.
- 2 In den letzten fünf Jahren sind zu diesem Thema, das in der Europäisierungsforschung bis dato kaum eine Rolle gespielt hat, eine Reihe von Monographien und Aufsätzen erschienen, siehe z. B. *Sturm, Roland/Dieringer, Jürgen* 2005: The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives, in: *Regional and Federal Studies*, Nr. 3, Jg. 15, S. 279-294; *Sturm, Roland/Dieringer, Jürgen* 2004: Theoretische Perspektiven der Europäisierung von Regionen im Ost-West Vergleich, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, S. 21-35; *Brusis, Martin* 2005: The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia, in: *East European Politics and Societies*, Nr. 2, Jg. 19, S. 291-316; *Brusis, Martin* 2002: Between EU Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Nr. 4, Jg. 15, S. 531-559; *Czemielewska, Malgorzata/Paraskevopoulos, Christos J./Szlachta, Jacek* 2004: The Regionalization Process in Poland: An Example of „Shallow“ Europeanization?, in: *Regional and Federal Studies*, Nr. 3, Jg. 14, S. 461-495; *Paraskevopoulos, Christos J./Leonardi, Robert* 2004: Introduction: Adaptational Pressures and Social Learning in European Regional Policy - Cohesion (Greece, Ireland and Portugal) vs. CEE (Hungary, Poland) Countries, in: *Regional and Federal Studies*, Nr. 3, Jg. 14, S. 315-354; *Hughes, James/Sasse, Gwendolyn/Gordon, Claire* 2004: Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality, Basingstoke.
- 3 Das rationale Erklärungsprogramm wurde wesentlich geprägt durch die Arbeiten von *Héritier, Adrienne/Kerwer, Dieter/Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk/Teutsch, Michael/Douillet, Anne-Cecile* 2001: Differential Europe: New Opportunities and Restrictions for Policymaking in the Member States, Lanham; *Börzel, Tanja A.* 2002: States and Regions in the European Union, Cambridge; *Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2003: Conceptualising the Domestic Impact of Europe, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.):* The Politics of Europeanization, Oxford, S. 57-80; *Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2000: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, in: *European Integration Online Papers*, Nr. 15, Jg. 4, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (22.02.2006); *Risse, Thomas/Green Cowles, Maria/Caporaso, James A.* 2001: Europeanization and Domestic Change: Introduction, in: *Green Cowles, Maria/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.):* Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca and London, S. 1-20.
- 4 *Risse, Thomas* 2004: Social Constructivism and European Integration, in: *Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.):* European Integration Theory, Oxford, S. 159-176.
- 5 *Pollack, Mark A.* 2001: International Relations Theory and European Integration, in: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 2, Jg. 39, S. 221-244.
- 6 *Börzel/Risse* 2003 (Fn. 3); *Börzel/Risse* 2000 (Fn. 3); *Radaelli, Claudio M.* 2003: The Europeanization of Public Policy, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.):* The Politics of Europeanization, Oxford, S. 27-56.
- 7 *Radaelli* 2003 (Fn. 6); *Bulmer, Simon J./Radaelli, Claudio M.* 2005: The Europeanisation of National Policy, in: *Bulmer, Simon J./Lequesne, Christian (Hrsg.):* The Member States of the European Union, Oxford, S. 338-359.
- 8 *Mair, Peter* 2004: The Europeanization Dimension, in: *Journal of European Public Policy*, Nr. 2, Jg. 11, S. 337-348; *Treib, Oliver* 2003: Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Nr. 4, Jg. 44, S. 506-528.
- 9 Auf diesen Aspekt wird beispielsweise verwiesen von *Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk* 2002: The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, in: *European Journal of Political Research*, Nr. 2, Jg. 41, S. 255-280; *Jacquot, Sophie/Woll, Cornelia* 2003: Usage of European Integration: Europeanization from a Sociological Perspective, in: *European Integration Online Papers*, Nr. 12, Jg. 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-Q12a.htm> (22.02.2006); sowie *Dyson, Kenneth H. F./Goetz, Klaus H.* 2003: Living with Europe: Power, Constraint, and Contestation,

- in: *Dies. (Hrsg.): Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Proceedings of the British Academy 119, Oxford, S. 3-35.
- 10 *Radaelli, Claudio M.* 2004: Europeanisation: Solution or Problem?, in: *European Integration Online Papers*, Nr. 16, Jg. 8, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (22.02.2006).
  - 11 *Bailey, David/De Propriis, Lisa* 2002: EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement: Towards Multi-level Governance?, in: *European Integration*, Nr. 4, Jg. 24, S. 303-324; *Brusis, Martin* 2005: European Union Enlargement and the Europeanisation of Eastern Europe: Research Puzzles and Policy Issues, in: *Mansfeldova, Zdenka/Sparschuh, Vera/Wenninger, Angnieszka (Hrsg.): Patterns of Europeanization in Central and Eastern Europe*, Hamburg, S. 21-38.
  - 12 Eine zentrale Rolle für diesen Forschungsansatz spielen unter anderem die Arbeiten von *Checkel, Jeffrey T.* 1999: Social Construction and Integration, in: *Journal of European Public Policy*, Nr. 4, Jg. 6, S. 545-560; *Radaelli* 2004 (Fn. 10); *Lavenex, Sandra* 2001: The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies, in: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 5, Jg. 39, S. 851-874 oder *Jacquot/Woll* 2003 (Fn. 9).
  - 13 *Checkel, Jeffrey T./Moravcsik, Andrew* 2001: A Constructivist Research Program in EU Studies?, in: *European Union Politics*, Nr. 2, Jg. 2, S. 219-249.
  - 14 Der konstruktivistische Ansatz operiert im Vergleich zu den anderen Ansätzen mit einem breiten Institutionenbegriff, der informelle Institutionen, Normen und Werte einschließt. (Pollack 2001, S. 234 (Fn. 5)).
  - 15 *Lavenex* 2001 (Fn. 12).
  - 16 *Pollack* 2001 (Fn. 5); *Checkel/Moravcsik* 2001 (Fn. 13).
  - 17 *Radaelli* 2004 (Fn. 10); *Bache, Jan/Marshall, Adam* 2004: Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation, in: *Queen's Paper on Europeanisation No. 5/2004* <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,5456,en.pdf> (22.02.2006).
  - 18 Dieser wurde maßgeblich entwickelt und ausdifferenziert in den Arbeiten von *Knill/Lehmkuhl* 2002 (Fn. 9) und *Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk* 1999: How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization, in: *European Integration Online Papers*, Nr. 7, Jg. 3, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> (22.02.2006) bzw. *Knill, Christoph/Lenschow, Andrea* 2005: Coercion, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions, in: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 3, Jg. 43, S. 581-604; und *Knill, Christoph/Lenschow, Andrea* 2001: Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations, in: *Green Cowles, Maria/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, S. 116-136.
  - 19 EU-Politiken entfalten unterschiedliche Wirkungen im nationalen Umfeld. Welche Prozesse sie jeweils auslösen, ist weniger auf den Politiktyp, sondern auf den dominanten Steuerungsmechanismus einer Politik zurückzuführen. Eine Steuerung kann - vereinfacht - über regulative Vorgaben, über das Setzen von Anreizen oder über die Anregung eines Diskurses erfolgen. Vgl. *Knill/Lehmkuhl* 2002 (Fn. 10); *Knill/Lehmkuhl* 1999 (Fn. 18); s. a. Fn. 21.
  - 20 Als solche werden „compliance“, „competititon“, „social learning“, „communication“ und „lesson drawing“ genannt (siehe *Knill/Lenschow* 2005 (Fn. 18); *Schimmelfennig/Sedelmeier (Hrsg.)* 2005 (Fn. 1)).
  - 21 Zwar wird betont, dass die von ihnen eingeführte Unterscheidung zuvorderst unter analytischen Gesichtspunkten getroffen wurde (siehe *Knill/Lehmkuhl* 2002 (Fn. 9)), offen bleibt jedoch, wie mit dieser Problemstellung in Bezug auf die praktische Anwendung des Ansatzes umzugehen ist.
  - 22 *Bulmer/Radaelli* 2005 (Fn. 7); *Bull, Martin/Baudner, Jörg* 2004: Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno, in: *Journal of European Public Policy*, Nr. 6, Jg. 11, S. 1058-1076.
  - 23 *Mastenbroek, Ellen* 2005: EU Compliance: Still a „Black Hole“?, in: *Journal of European Public Policy*, Nr. 6, Jg. 12, S. 1103-1120, (S. 1112).
  - 24 *Dyson/Goetz* 2003 (Fn. 9). In der Europäisierungsliteratur wird häufig auf die verschiedenen Definitionen von Europäisierung, z. B. als Prozess eines sich wandelnden Verständnis von Governance oder als Institutionalisierung formaler und informeller Regeln, die aus dem EU-Umfeld kommen und in den Nationalstaaten übernommen werden, verwiesen (*Radaelli* 2004, S. 6 (Fn. 10); siehe auch: *Featherstone, Kevin/Kazamias, George* 2001: Introduction: Southern Europe and the Process of „Europeanization“, in: *Dies. (Hrsg.): Europeanization and the Southern Periphery*, London, S. 1-22 (S. 5ff.); *Olsen, Johann* 2002: The Many Faces of Europeanization, in: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 5, Jg. 40, S. 921-952). Dies zeugt von einer angeregten wissenschaftlichen Debatte. Um jedoch dem Problem der konzeptionellen Unschärfe vorzubeugen und zu messbaren Ergebnissen zu kommen, ist darauf zu achten, ex ante eine exakte Abgrenzung und Spezifizierung des Europäisierungsbegriffs vorzunehmen.

- 25 Goetz, 2006 (Fn. 1); Goetz, Klaus H. 2006a: Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeyer, Frank (Hrsg.) i. E.: Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 2006; Saurugger, Sabine 2005: Europeanization as a Methodological Challenge: The Case of Interest Groups, in: Journal of Comparative Policy Analysis, Nr. 4, Jg. 7, S. 291-312; Haverland, Markus 2006: Does the EU Cause Domestic Developments? The Problem of Case Selection in Europeanization Research, in: West European Politics, Nr. 1, Jg. 29, S. 134-146.
- 26 Haverland 2006 (Fn. 25); Mastenbroek 2005 (Fn. 23).
- 27 Haverland 2006 (Fn.25); Saurugger 2005 (Fn. 25).
- 28 Schimmelfennig/Sedelmeier (Hrsg.) 2005 (Fn. 1).
- 29 Goetz, Klaus H. 2000: European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?, in: West European Politics, S. 211-231, (S. 225ff.).
- 30 van Houten, Pieter 2003: Globalization and Demands for Regional Autonomy in Europe, in: Kahler, Miles/Lake, David A. (Hrsg.): Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition, Princeton, S. 110-135; Radaelli 2003 (Fn. 7); Bache/Marshall 2004 (Fn. 17).
- 31 Mair 2004 (Fn. 8); Fearon, James D./van Houten, Pieter 2002: The Politicization of Cultural and Economic Difference. A Return to the Theory of Regional Autonomy Movements, Working Paper, presented at the Fifth Meeting of the Laboratory in Comparative Ethnic Processes (LiCEP), Stanford University, 10-11 May, 2002; van Houten 2003 (Fn. 30); Bauer, Michael W. 2006: The German Länder and the European Constitutional Treaty - Heading for a Differentiated Theory of Regional Elite Support for European Integration, 2006, in: Journal for Regional and Federal Studies, Vol. 16, No. 1, S. 21-42; Treib 2003 (Fn. 8).
- 32 Brusis 2005 (Fn. 2); siehe u.a. auch: Bailey/De Propriis 2002 (Fn. 11).
- 33 Siehe bspw. Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1998: Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen.
- 34 Grabbe 2003 (Fn. 1); Grabbe 2001 (Fn. 1)
- 35 Héritier, Adrienne 2005: Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment, in: Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.): The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca and London, S. 199-209; Grabbe 2003 (Fn. 1).
- 36 Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich 2004: Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, in: Journal of European Public Policy, Nr. 4, Jg. 11, S. 661-679.