

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

May 2016

MICHAEL W. BAUER

DIANA PITSCHEL

**AKTEURSPRÄFERENZEN: SCHLÜSSEL ZUR ERKLÄRUNG
SUBNATIONALER MOBILISIERUNG**

Publication Details:

Michael W. Bauer and Diana Pitschel, 2007: Akteurspräferenzen: Schlüssel zur Erklärung subnationaler Mobilisierung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, 74-85.

1. Einleitung

Regionen und subnationale Gebietskörperschaften sind zentraler Bestandteil des sich entwickelnden europäischen Mehrebenensystems. Es ist vor allem die „Dritte Ebene“¹ so die in verschiedenen politikwissenschaftlichen Teildisziplinen formulierte These, die überdurchschnittlich von den politischen Transformationsprozessen im Kontext der europäischen Einigung profitiert.² Tatsächlich wird der Einfluss, den die europäische Integration auf subnationale Gebietskörperschaften ausübt, seit mehr als zwei Jahrzehnten intensiv diskutiert.³ Die politikwissenschaftliche Debatte fokussiert unter dem Stichwort „subnationale Mobilisierung“ dabei zumeist auf unterschiedliche Muster und Arten regionalen Engagements im europäischen Politikprozess.⁴ Die vorhandene, umfangreiche empirische Literatur zeichnet dabei ein äußerst differenziertes Bild der regionalen oder subnationalen Teilhabe am politischen Geschehen auf EU-Ebene.⁵ Anstatt des oftmals proklamierten „Europas der Regionen“, das die subnationale auf Kosten der nationalen systematisch stärkt, kann allenfalls ein Trend zum „Europe with some regions“⁶ ausgemacht werden. Damit stellt sich die interessante Frage, wie diese Unterschiede im Mobilisierungsgrad von Region zu Region erklärt werden können? Bislang - und das ist angesichts der langjährigen und umfangreichen Forschungsanstrengungen das Erstaunliche - ist es jedenfalls noch nicht gelungen, eine umfassende Theoretisierung des Phänomens der subnationalen Mobilisierung in der EU zu entwickeln.

Im Folgenden diskutieren wir, ob die Präferenzforschung einen entscheidenden Beitrag zur Synthese der vorhandenen Teiltheorien der subnationalen Mobilisierung leisten kann. Anstoß hierzu ist der Umstand, dass sich Akteurspräferenzen als analytisches Korrektiv zu den die sozialwissenschaftliche Europaforschung dominierenden institutionalistischen Ansätzen neuerdings großer Beliebtheit erfreuen.⁷ Der Aufsatz ist folgendermaßen gegliedert: Im nächsten Abschnitt fassen wir den Stand der Forschung zur subnationalen Mobilisierung zusammen. Nach einer Problematisierung von Erklärungsdefiziten der einschlägigen Ansätze an Beispielen empirischer Paradoxien in diesem Bereich (Abschnitt 3) führen wir kurz in die allgemeine Diskussion um Akteurspräferenzen ein (Abschnitt 4). In Abschnitt 5 arbeiten wir die analytischen Probleme auf, die beachtet werden müssen, wenn Individualpräferenzen zur systematischen Erklärung von subnationaler Mobilisierung genutzt werden sollen. Schließlich enden wir mit einem Ausblick auf Grenzen und Möglichkeiten der Präferenzperspektive in Kontext der differenzierten Erklärung subnationaler Mobilisierung. Dabei weisen wir auf mögliche und notwendige Erweiterungen der Forschungsagenda hin, sollten die Individualpräferenzen stärker in den Mittelpunkt der Analyse subnationaler Prozesse im Zusammenhang mit der europäischen Einigung gestellt werden. Zusammengefasst argumentieren wir, dass Individualpräferenzen eine wichtige analytische Ergänzung darstellen, die die bisherigen Interpretationsansätze zur subnationalen Mobilisierung allerdings nicht obsolet werden lassen. Der potenziell von einer Präferenzperspektive erzeugbare theoretische Mehrwert erscheint in der Tat viel versprechend; er muss zunächst aber in empirisch-vergleichenden Studien bestätigt werden.

2. Stand der Forschung

Die Untersuchung der Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zählt zu den Kernbereichen der neueren Europaforschung. Ende der 1980er Jahre rückte unter dem Begriff der subnationalen Mobilisierung der Zusammenhang zwischen der supranationalen Systemtransformation und dem perzipierten Trend einer erstarkenden „Dritten Ebene“ verstärkt in den Blick der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung.⁸

Ausschlaggebend für diesen Forschungstrend waren realpolitisch zu beobachtende Emanzipierungsbewegungen subnationaler Entitäten ebenso wie theoretisch motivierte Erwartungen vor dem Hintergrund der sich nach der Einheitlichen Europäischen Akte entfaltenden Integrationsdynamik.⁹ Das Forschungsinteresse wurde auch dadurch auf die Regionen als Triebkräfte der europäischen Integration gelenkt, dass es der Europäischen Kommission im Kontext der EU-Strukturpolitik gelungen war über die eigenverantwortliche Ausschüttung europäischer Fördergelder nicht nur subnationale Akteure als solche zu stärken, sondern gleichzeitig die politischen Loyalitäten diese Akteure in Richtung Brüssel zu lenken.¹⁰ Als die Diskussion um die regionale Teilhabe an supranationaler Politikgestaltung im westeuropäischen Kontext bereits wieder abflaute, erhielt sie durch die Annäherung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die Europäische Union neue Nahrung. Bei der politikwissenschaftlichen Betrachtung dieser osteuropäischen Regionalisierungsbewegung stand zunächst die Frage nach dem Einfluss der Europäischen Union bei der Festigung oder (Wieder-)Belebung regionaler und lokaler Strukturen in den Kandidatenländern im Vordergrund. Nachdem jedoch mittel- und osteuropäische Staaten seit fast drei Jahren Mitglieder der EU sind und seit Januar 2007 auch Rumänien und Bulgarien zur Union gehören, verliert die Frage nach dem Entstehungskontext der regionalen Entitäten in den Neumitgliedern unter dem Blickwinkel der so genannten Konditionalität an Relevanz. Vielmehr stellt sich vor dem Hintergrund des Vollzugs dieser Erweiterungen nun erneut die Frage nach den Gründen differenzierter subnationaler Beteiligung an der europäischen Politikgestaltung - in Ost- wie in Westeuropa. Zur Erklärung unterschiedlicher subnationaler Mobilisierung im Hinblick auf europäischen Politikprozess wurden in der westeuropäischen Debatte bisher im Wesentlichen vier Erklärungsansätze entwickelt, die jeweils unterschiedliche makrostrukturelle bzw. institutionelle Erklärungsvariablen in den Blick nehmen. Ein auf kulturellen Faktoren basierender Ansatz kommt zu dem Ergebnis, dass Regionen mit einer eigenen Regionalsprache, einer eigenen kulturellen oder religiösen Identität oder einem hohen Bevölkerungsanteil, der einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheit zugehörig ist, über ein stärkeres Mobilisierungspotenzial verfügen als Regionen, bei denen diese ethnische oder kulturelle Differenz weniger stark ausgeprägt ist.¹¹

Ein zweiter Ansatz betrachtet die institutionelle Ausstattung und die konstitutionell festgeschriebenen Rechte der regionalen Ebene als wichtigsten Katalysator der regionalen Teilhabe am europäischen Politikprozess. Im Zentrum dieses Ansatzes steht das Argument, dass subnationale Einheiten mit starken politischen Institutionen eher und intensiver in einen politischen Austausch mit der supranationalen Ebene treten. Dementsprechend geht man davon aus, dass subnationalen Entitäten, die über eine funktionsfähige, personell und finanziell gut ausgestattete regionale Exekutive und über verfassungsmäßig garantierte Kompetenzen in bestimmten Politikbereichen, wie etwa Polizei, regionale Wirtschaftsentwicklung, Kultur, Transport und Kommunikation sowie bei der Erhebung von Steuern verfügen, eher europäische Politikgestaltung aktiv zu beeinflussen suchen, als diejenigen, denen solche Strukturen nicht zur Verfügung stehen.¹²

Ein dritter Ansatz stellt auf die sozioökonomische Situation einer Region ab. Dabei schreiben einige Forscher denjenigen Regionen, die über eine solide finanzielle Ausstattung verfügen, ein hohes Mobilisierungspotenzial zu.¹³ Andere wiederum argumentieren, dass es gerade die sozioökonomisch minder privilegierten subnationalen Entitäten sind, die sich von der europäischen Integration eine wirtschaftliche Stärkung erhoffen und sich aus diesem Grund stark in die europäische Politikgestaltung einbringen.¹⁴

Schließlich rückt ein vierter Ansatz den subnationalen Parteienwettbewerb in den Mittelpunkt. In

diesem Erklärungsmodell sind es jene Regionen, in denen ein Wettbewerb zwischen regionalen Parteien stattfindet, die in Bezug auf europäische Themen besonders aktiv werden.¹⁵

In der Tendenz zeigt sich in der empirisch ausgerichteten westeuropäischen Mobilisierungsforschung, dass gerade den institutionell wie finanziell bereits gefestigten subnationalen Einheiten in der supranationalen Erweiterung des politischen Raumes eine nutzbringend einsetzbare Ressource erwuchs, die sie zur Weiterung ihrer politischen Einflussnahme einbringen können. Ärmere und im Vergleich zu ihren transnationalen Partner minder privilegierte subnationalen Gebietskörperschaften konnten, anders als frühe normative Positionen erwarteten, insbesondere im Hinblick auf subnationale Teilhabe am europäischen Politikprozess relativ wenig davon profitieren, dass die regionale Dimension der europäischen Integration an Bedeutung gewann.¹⁶

3. Empirische Paradoxien und methodische Defizite

Dies vier Standarderklärungen rekurren zur Erklärung von subnationaler Mobilisierung alle auf Makrovariablen wie institutionelle Stärke, sozioökonomischer Entwicklungsstand, kulturelle Heterogenität oder auf das Parteiensystem. Damit können sie jedoch nicht zureichend erklären, warum subnationale Einheiten, die gerade hinsichtlich dieser Variablen absolut vergleichbar sind, unterschiedlich auf den EU-Politikprozess reagieren. Auch bleibt bisher offen, wie mit empirischen Fällen umzugehen ist, die im Widerspruch zu den theoretischen Erwartungen der makrostrukturell orientierten Ansätze stehen.

Einige Beispiele verdeutlichen diese Probleme. So hat Bayern im Kontext der Verhandlungen zum europäischen Verfassungsvertrag vehement auf eine Intergovernmentalisierung der supranationalen Entscheidungsstrukturen gedrungen. Das Baskenland als spanisches Pendant zum Freistaat hat sich hingegen für die Stärkung der europäischen Institutionen eingesetzt.¹⁷ In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, zwei strukturell sehr ähnlichen Bundesländern, ist bei der Umsetzung europäischen Umweltvorgaben eine sehr unterschiedlichen Auslegung der jeweiligen Landesaufgaben zu beobachten, was naturgemäß Konsequenzen für die institutionelle Ausgestaltung dieses Politiksektors hat.¹⁸ Ebenso paradox erscheint der Umstand, dass sogar neuerdings die größten Profiteure der regionalpolitischen Ausgestaltung der Europäischen Union, nämlich die deutschen Länder, wenn nicht in ihrer Gesamtheit, so doch in ihrer Mehrheit zu veritablen Vertiefungskritikern geworden sind.¹⁹ So wollen beispielsweise deutschen Bundesländer, als stärkste regionale Akteure in der EU, den Ausschuss der Regionen, der ja gerade auf ihr Drängen hin ins Leben gerufen wurde, am liebsten wieder abschaffen. Auch kann bisher nicht geklärt werden, wieso relative stark dezentralisierte polnische Regionen entgegen den theoretischen Erwartungen EU-Strukturmaßnahmen wesentlich schlechter implementieren als die relativ zentralistisch organisierten subnationalen Körperschaften in der Tschechischen Republik.²⁰

Selbstredend wird zur Erklärung dieser Beobachtungen in der Regel jeweils einer der vier oben skizzierten Ansätze angeführt. Das geschieht jedoch - vereinfacht gesagt - zumeist ad hoc. Können also unterschiedliche sozioökonomische Entwicklungsniveaus differenzierte Mobilisierungstatbestände das zu untersuchende Phänomen nicht erklären, greift man auf Besonderheiten bei den regionalen Institutionen zurück. Gibt es diese nicht, rekuriert man auf kulturelle Unterschiede etc.²¹ Was aber gerade nicht gelingt, ist, die Erklärungselemente dieser Teiltheorien systematisch zu einer umfassenden wie kohärenten Theorie der subnationalen Mobilisierung zusammenzufassen.

Bestimmten wissenschaftstheoretischen Positionen zufolge hängt die Unzulänglichkeit der vier Ansätze damit zusammen, dass diese ausschließlich auf - die oben genannten - Makrovariablen

abstellen. Danach bleiben Erklärungsversuche solange unvollständig, bis sie durch eine akteurszentrierte Komponente ergänzt werden.²² Diese fehlende „Mikrofundierung“, so die fachspezifische Bezeichnung, scheint der Grund dafür zu sein, dass es allein der individuelle Handlungskontext der beteiligten Individuen ist, der die tatsächlich relevante Verbindung zwischen den interessierenden Makrovariablen und dem zu erklärenden Phänomen herstellen kann. Zugespitzt formuliert könnte man den grundlegenden Gedanken hinter dieser theoretischen Argumentation folgendermaßen zusammenfassen: nicht Institutionen oder wirtschaftlichen Verhältnisse „mobilisieren“ oder „handeln“, sondern allein Individuen. Somit erscheint es mehr als plausibel, den Fokus der Forschung viel stärker auf den politischen Akteur und seine individuelle Handlungslogik zu lenken. Nimmt man diese Position ernst, dann müsste der Weg zur vollständigen Erklärung der unterschiedlichen Muster der subnationalen Mobilisierung darin liegen, die Makrovariablen systematisch mit bestimmten Mustern individuellem Akteursverhalten zu verbinden. Wie aber kann dies analytisch bewerkstelligt werden? Zur Klärung dieser Frage ist ein Blick auf den sozialwissenschaftlichen Forschungsstand zum Zusammenhang von Akteursverhalten und individueller Präferenz angezeigt

4. Präferenzforschung

Die Erklärung des Handelns von Individuen ist ein zentrales sozialwissenschaftliches Anliegen. Stehen tatsächlich Individuen im Mittelpunkt, ist es die Domäne der Psychologie. Das Handeln des Individuums in der Gesellschaft wird vor allem von der Soziologie erforscht. Die Zwischendisziplin „politische Soziologie“ konzentriert sich erfolgreich vor allem auf die Wählerforschung. Die empirische Politikforschung interessiert sich hingegen hauptsächlich dann für individuelles Handeln, wenn mehrere Individuen in politischen Institutionen interagieren müssen, um bestimmte, für die Allgemeinheit relevante Entscheidungen zu treffen. Der Fokus ist dann allerdings gerade nicht das einzelne Individuum als solches, sondern vielmehr das aggregierte Ergebnis der Interaktion, Annahmen über die Beweggründe dieser Interaktion zugrunde liegenden individuellen Handelns werden regelmäßig, zumeist jedoch implizit, als diffuse Ausrichtung an egoistischen Nutzenkalkülen gemacht. Präferenzen werden dabei insbesondere dann ins Spiel gebracht, wenn es darum geht, das Handeln von Individuen in politischen Institutionen und von politischen Eliten als solches zu verstehen.

Der zentrale Aspekt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Akteurspräferenzen betrifft denn auch den Zusammenhang zwischen individueller Präferenz und dem tatsächlichem Handeln. Im Mittelpunkt dieser steht die Frage, ob und inwieweit Kenntnisse über Präferenzen und Einstellungsmuster eines Individuums systematische Vorhersagen über dessen Handeln zulassen.

²³ Nicht zuletzt aufgrund dieser Debatte über ihren wissenschaftstheoretischen „Nutzen“ wurde die Bedeutung von Präferenzen für die empirische Forschung lange Zeit unterschätzt. Die Mehrheit der Forscher argumentiert mittlerweile aber, dass die vermeintliche Unzulänglichkeit von Präferenzen zur Vorhersage von Akteurshandeln zum einen auf eine unzureichende Spezifikation und Operationalisierung des Konzeptes der Präferenz und zum anderen auf unrealistische Erwartungen hinsichtlich der kausalen Erklärungskraft von Präferenzen zurückzuführen ist.²⁴ Nach dieser Auffassung sind Präferenzen als Orientierungsrahmen zu verstehen, der dem Individuum in einer konkreten Situation als Entscheidungshilfe dient. Präferenzen und persönliche Einstellungen können das Handeln von Individuen dabei nicht allein erklären. Solange sie jedoch im Kontext mit situationsabhängigen, institutionellen und interaktorischen Faktoren betrachtet werden, sind sie durchaus geeignete Indikatoren zur Vorhersage von Akteurshandeln.²⁵

Überträgt man diese Zusammenhänge auf die Problematik der Suche nach einer kohärenten und

umfassenden Erklärung differenzierter subnationaler Mobilisierung, ergibt sich folgende Erwartung: Eine bessere Kenntnis der tatsächlichen politischen Präferenzen subnationaler Akteure wäre ein zentrales Verbindungsglied zwischen den objektiv messbaren Makrovariablen, die eine subnationale Situation prägen, und der zu erwartenden Intensität subnationalen Mobilisierungshandelns. Das heißt, ob eine institutionell wie sozioökonomisch privilegierte subnationale Einheit sich in bestimmter Hinsicht engagiert, beispielsweise eher in Richtung einer supranationalen oder eher in Richtung einer intergovernmentalen Ausrichtung der EU, hängt eben von den vorhandenen Präferenzen der einschlägigen Akteure dieser politischen Einheiten ab. Ebenso hängt es von der Konstellation der Makrovariablen und den Präferenzen der politischen Elite ab, ob sich eine bestimmte Region oder subnationale Gebietskörperschaft für stärkere Partizipation im europäischen Politikprozess (und einer damit einhergehenden Fusion von Kompetenzen) oder aber für eine klarere Trennung von subnationalen und supranationalen Kompetenzen (und damit für mehr Subsidiarität) stark macht

5. Implikationen für die Erklärung von subnationaler Mobilisierung

Damit deutet sich an, dass der eingeschlagene Weg zur Verfeinerung bisheriger Erklärungsansätze für subnationale Mobilisierung durch die systematische Verknüpfung der Individualpräferenzen der diese subnationale Einheit gestaltenden politischen Akteure die Klärung einer Reihe weiterer analytischer Probleme notwendig macht. Nur auf die wichtigsten kann kurz eingegangen werden.

Operationalisierung des Forschungsobjekts „subnationale Mobilisierung“

Das offensichtlichste und vielleicht das am einfachsten zu lösende Problem ist das der Spezifizierung der „abhängigen Variablen“, also dem Konstrukt im engeren Sinne, das erklärt werden soll. In unserem Fall ist dies „subnationale Mobilisierung“ definiert als politischer Austausch zwischen subnationaler und supranationaler Ebene. Es versteht sich, dass dieses Konstrukt zunächst weiter in seine Bestandteile zerlegt werden muss, wenn man auf dieses ausgerichtete unterschiedliche Ordnungsvorstellung subnationaler Akteure festmachen will. Konkret müssen einzelne Dimensionen von subnationaler Mobilisierung festgelegt werden. Es könnten etwa die Wege subnationaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten als Dimension konzeptionalisiert werden. Dabei, so die Erwartung, entwickeln Akteure unterschiedliche Präferenzmuster, je nachdem ob sie beispielsweise eher Übermitgliedstaatliche Kanäle oder eher auf direktem Weg über die europäischen Institutionen den Austausch mit europäischen Akteuren suchen und Einfluss auszuüben hoffen. Ähnlich verhält es sich - um nur ein weiteres Beispiel zu nennen - mit den Vorstellungen zur grundsätzlichen Ausgestaltung der im europäischen Mehrebenensystem entstehenden Kompetenzordnung. Aus subnationaler Perspektive ist die prinzipielle Frage hier, ob man Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ebenen aufteilen und damit die einzelnen politischen Ebenen autonom handlungsfähig machen soll oder ob Kompetenzen Zwischen den verschiedenen Ebenen aufteilen und damit die einzelnen politischen Ebenen autonom handlungsfähig machen soll oder ob Kompetenzen im Verbund verschiedener Ebenen, sprich gemeinsam und ebenenübergreifend, ausgeübt werden sollten. Prinzipiell lassen sich eine ganze Reihe solcher Dimensionen, die substantiell mit der Mobilisierungsdebatte verknüpft sind, anführen, die dann nach ihrer Relevanz auszuwählen und nach ihrer Priorität einzuordnen wären. Empirische könnten verschiedene Präferenzmuster in den einzelnen subnationalen Einheiten durch entsprechende Erhebungen qualitativer oder quantitativer Art gemessen werden.

Auf die Präferenzen welcher Akteure kommt es an?

Noch relativ wenig diskutiert ist hingegen die Frage, wer eigentlich die wichtigsten individuellen Akteure sind, auf die es beim Fokus auf Individualpräferenzen ankommt. Wenn es um die politische Entscheidungen geht, wird man sich denjenigen Akteuren zuerst widmen, die entsprechende Ämter innehaben. Viele der zu treffenden Entscheidungen, auf die es im Kontext der Debatte um die Suppe nationale Mobilisierung durch die EU ankommt, sind aber so genannte technische oder alltägliche Entscheidung, die insbesondere durch hohe Beamte geprägt werden. Hier würde man sich also auf Politiker und hohe Verwaltungsmanager konzentrieren. Je nach Schwerpunktsetzung könnte aber neben der Politik- und Verwaltungselite auch die regionale Wirtschaftselite von Bedeutung sein.²⁶ Das Vorhandensein großer Unterschiede in den Präferenzmustern zwischen den einzelnen politischen, administrativen und gesellschaftlichen Positionseliten könnte dann auf latente Konflikte und prekäre Konstellationen hindeuten, die sich Mittel- und langfristig wahrscheinlich in politischen Richtungsänderungen manifestieren werden.

Wie fügen sich individuelle Präferenzen wieder als die Präferenz einer subnationalen Einheit zusammen?

Wie oben ausgeführt, interessieren Individualpräferenzen aus politikwissenschaftlicher Perspektive vornehmlich dann, wenn sie Rückschlüsse auf das Handeln von Institutionen - als korporative oder kollektive Akteure²⁷ - zulassen. Unterstellt man ein Politikverständnis, in dessen Mittelpunkt der über Institutionen und Verfahren kanalisierte und regulierte Konflikt zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen steht, wird deutlich, dass nicht alle Mitglieder einer hierarchisch strukturierten Organisation die gleiche Bedeutung haben können. In andern Worten, ob man Sachbearbeiter, Referent, Top-Manager, Oppositionspolitiker oder politische Amtsinhaber in einer Regionalregierung ist, macht sehr wohl einen erheblichen Unterschied im Hinblick auf die individuelle Kapazität, auf Entscheidungen der subnationalen Einheit Einfluss auszuüben. Sofern, wie in einer politisch gesteuerten Verwaltung üblich, Entscheidungen hierarchieabhängig (sozusagen im „Schatten der Hierarchie“) gestaltet und getroffen werden, scheint es daher angeraten und plausibel, die Analyse auf administrativen Entscheidungsträger im höheren Management sowie auf in Regierungsverantwortung stehende Politiker zu konzentrieren. Es scheint daher vertretbar und angeraten, die in geeigneter Weise gemittelten Individualpräferenzen dieser Gruppe, als Proxy, das heißt, als vernünftige Annäherung an die Präferenz der subnationalen Institution, die jene ja gemeinsam gestalten und bilden, zu nehmen.

6. Ausblick

Die Einbeziehung von Akteurspräferenzen in die Analyse regionaler Konstellationen im Allgemeinen und subnationaler Mobilisierung im besonderen könnte also in der Tat eine entscheidende Leerstelle in den jeweiligen Erklärungszusammenhängen füllen. Im Idealfall müsste sich beispielsweise nachweisen lassen, dass die Exekutiveliten, als die man politische Mandatsträger und höchste Verwaltungsbeamte gemeinsam kategorisieren könnte, in Bayern und im Baskenland zu zentralen Fragen der europäischen politischen Ordnung und der Rolle subnationaler Einheiten im europäischen Mehrebenensystem unterschiedlicher Auffassung sind. Diese unterschiedlichen Präferenzen könnten dann *ceteris paribus* eine unterschiedliche Europapolitik dieser Regierungen erklären.

Der eigentliche und höher einzustufende analytische Mehrwert eines ausgeprägten Präferenzfokus würde sich jedoch nicht in der retrospektiven Erklärung bislang paradox erscheinender Phänomene im Kontext subnationaler Mobilisierung erschöpfen. Vielmehr ist die berechnete Hoffnung, dass, sofern grundlegende subnationale Ordnungsvorstellungen in den

einzelnen Regionen einmal empirisch erhoben sind, dieser „Präferenzkompass“ auch die Möglichkeit für die Formulierung von ex-ante Erwartungen über das subnationale Akteursverhalten erlauben würde. Denn damit wäre die Basis dafür geschaffen, die bisherigen Erklärungsansätze (institutionalistische, sozioökonomische, ethnisch-kulturelle sowie parteipolitische) systematisch miteinander zu verbinden und in eine einheitliche Theorie der subnationalen Teilhabe am europäischen Politikprozess zu synthetisieren.

Der analytische Mehrwert einer solchen, gewissermaßen empirisch fundierten Theorie ist offensichtlich: bei neuen EU-Politiken, die die subnationale Ebene implementieren würde, bei den unterschiedlichen Möglichkeiten der institutionellen Adaption europäisch initiierten Wandels oder bei den nächsten Grundsatzverhandlungen zur konstitutionellen Gestaltung der regionalen Dimension der Europäischen Union wäre es möglich, im Vorhinein Hypothesen über die Position und das Verhalten der verschiedenen subnationalen Akteure systematisch zu formulieren. Man hätte eine klare Vorstellung, warum die arme Region in Land x jene und die arme Region in Land y diese Option anstreben wird. Selbstredend werden damit sozioökonomische, institutionelle und kulturelle Unterschiede nicht plötzlich bedeutungslos. Schließlich besagt ein erweiterter Fokus auf Präferenzen eben gerade nicht, dass das Wissen über Präferenzen allein die gesuchten Erklärungen geben könnte. Aber unter Einbezug der Akteurspräferenzen können Konstellationen und Muster identifiziert werden, die die entscheidenden Puzzleteile dafür sind, die differenzierte Realität von subnationaler Mobilisierung in der EU nicht nur ex-post zu beschreiben, sondern auch theoretische zu erklären und die somit die Grundlage für ex-ante Vorhersagen zu schaffen. Je nach Standpunkt und Forschungsinteresse heißt das natürlich nicht, dass im Kontext von Regionalisierung und Dezentralisierung in der EU alle weiteren Fragen obsolet sind. Aber die zu stellenden Fragen werden anders, nämlich exakter, zielgerichteter und möglicherweise theoretisch ertragreicher sein. Gleichzeitig könnten neue Forschungsagenden in den Vordergrund rücken, die bislang nicht in den Zusammenhang von Regionalisierung, Dezentralisierung und subnationaler Mobilisierung gestellt wurden. Insbesondere ist hier die Frage nach den individuellen Mechanismen für bestimmte Präferenzprägungen zu stellen. Hier könnte erwogen werden, wie sich die Formation der betreffenden Präferenzen im Lichte der konkurrierenden Hauptantriebskräfte menschlicher Motivation, nämlich individuelle Nutzenmaximierung und persönliche Sozialisierung, erklären lassen und welchen Rückschluss die Erkenntnisse über den „Grenzverlauf“ zwischen Sozialisierung und Nutzenmaximierung bei der Präferenzformation auf das Akteurshandeln zulassen.²⁸ Konkret könnte sich abzeichnen, dass individuelle Nutzenkalkulationen insbesondere dann eine Rolle spielen, wenn es um Präferenzen geht, die konkrete und kurzfristige Auswirkungen auf den Lebens- und Berufsalltag des Exekutivpersonals haben. Sozialisierungsaspekte werden hingegen voraussichtlich insbesondere in Bezug auf solche Präferenzen eine konstitutive Rolle spielen, die nur in einem mittelbaren Zusammenhang mit dem Alltag des subnationalen Exekutivpersonals stehen oder bei denen es sich der Einzelne „leisten“ kann, sich von seinen Werten leiten zu lassen, da für ihn keine absehbaren materiellen Konsequenzen zu befürchten sind. Fundierte Kenntnisse über die Relevanz von Präferenzen und die konkreten Wirkungszusammenhänge ihrer Formation werden nicht nur die umfassende Theoretisierung des Phänomens der differenzierten subnationalen Mobilisierung erlauben, sondern werden wichtige Anhaltspunkte für die Erklärung unterschiedlicher Implementations- bzw. Reaktionsprozesse im europäischen Mehrebenensystem liefern.

Bevor man auf solche theoretischen Erträge hoffen darf, müsste allerdings der Präferenzfokus seine Relevanz und seine Praktikabilität (im Sinne einer vernünftigen Relation von tatsächlichen Erklärungsertrag und notwendigen Forschungsaufwand) in empirisch-vergleichenden Studien

nachweisen. In der Kommunal- und Regionalforschung finden sich auch bereits vereinzelte Arbeiten, bei denen Akteurspräferenzen im Kontext regionaler und urbaner Planung, regionaler Identitäten, oder der Ausbildung eines regionalen Bewusstseins oder in Bezug auf Systemtransformation und Demokratisierungsprozesse eine Rolle spielen. Bisher handelt es sich jedoch bei diesen Arbeiten – von wenigen Ausnahmen²⁹ abgesehen – um Einzelfallstudien, die kaum generalisierbare Ergebnisse über die Präferenzbildung bei subnationalen Akteuren liefern können.³⁰ Insofern stellt die Integration subnationaler Akteurspräferenzen die Mobilisierungsforschung vor eine Reihe empirischer als auch theoretischer Herausforderungen. Die Mobilisierungs- und Regionalisierungsforschung sollte sich diesen Herausforderungen nicht verweigern.

1. Als „Dritte Ebene“ werden gewöhnlich regionale bzw. überlokale Gebietskörperschaften verstanden.
2. Vgl. *Kohler-Koch, Beate et al. (Hrsg.) 1998: Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen; *Marks, Gary 1992: Structural Policy in the European Community, in Sbragia, Alberta (Hrsg.): Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*. Washington D.C., S. 191-224; *Marks, Cary/Hooghe. Liesbet/Blank, Kermit 1996: European Integration from the 1980s: State-centric vs. Multi-level Governance*, in: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 3, Jg. 34, S. 341 -378.
3. Siehe bspw. *Axt, Heinz-Jürgen 2006: Regionalisierung wider Willen? Die EU-Regionalpolitik und das „Europa der Regionen“*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Nr. 2, Jg. 16, S. 457-485; *Conzelmann, Thomas/Knodt, Michele (Hrsg.) 2002: Regionales Europa - europäisierte Regionen*. Frankfurt a. M.; *Hrbek, Rudolf: 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und die europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess*, in: *Hrbek, Rudolf/Thaysen Uwe (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäische Gemeinschaft*, Baden-Baden, S. 17-36; *Kohler-Koch, Beate 1996: Regionen im Mehrebenensystem der EU*, in: *König, Thomas/Riemar/Schmitt, Hermann (Hrsg.): Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt a. M. S. 203-227; *Jeffery. Charlie 2002: The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice*, *Queen's Paper on Europeanisation*, Nr. 7/2002; *Tömmel, Ingeborg 1994: Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, Baden-Baden.
4. Vgl. *Hooghe, Liesbet 1996: Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission*, Oxford.
5. Vgl. *Bourne, Angela 2003: The Impact of European Integration on Regional Power* in: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 4, Jg. 41, S. 592-620; *Hooghe. Liesbet 1995: Subnational Mobilisation in the European Union*, in: *West European Politics*, Nr. 3, Jg. 18, S. 175-198; *Jeffery Charlie 2000: Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?*, in: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 1, Jg. 38, S. 1-23; *Marks. Gary et al. 1996: Competencies, Cracks, Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*, in: *Marks. Gary/Scharpf, Fritz W./Schmitter, Philippe CJStreeck, Wolfgang (Hrsg.): Governance in the European Union*, London, S. 40-63; *Smyrl, Mark E. 1997: Does European Community Regional Policy Empower the Regions?*, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Nr. 3, Jg. 10, S. 287-309; *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.*
6. *Marks et al. 1996, S. 189 (Fn. 2).*
 7. Vgl. *Bahr, Holger/Falkner, Gerda/Treib, Oliver 2007: Steuerungsformen in der EU: Konzeptionelle Überlegungen und empirische Trends, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union: Governance und Policy-Making. PVS-Sonderheft 40/2007, Wiesbaden (im Erscheinen); Mastenbroek, Ellen 2005: EU Compliance: Still a 'Black Hole'?, in: Journal of European Public Policy, Nr. 6, Jg. 12, S. 1103-1120; Mastenbroek, Ellen/Kaeding, Michael 2006: Europeanization beyond the Goodness of Fit Domestic Politics in the Forefront, in: Comparative European Politics, Nr. 4, Jg. 4, S. 331-354; 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.*
 8. Vgl. *Bullmann, Udo 1994: Die Politik der Dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden; Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine: Betrifft: Das Europa der Regionen: Fakten, Probleme, Perspektiven, München.*
 9. Vgl. *Hrbek 1986 (Fn. 3).*
 10. Vgl. *Heinelt, Hubert (Hrsg.) 1996: Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung – ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen; Heinelt, Hubert/Malek, Tanja 2002: Neue Steuerungsformen im europäischen Mehrebenensystem, in: Conzelmann, Thomas/Knodt, Michelle (Hrsg.): Regionales Europa - europäisierte Regionen. Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung 6, Frankfurt a. M./New York, S. 69-86; Tömmel 1994 (Fn 3).*
 11. Vgl. *Connor, Walker 1994: Ethnonationalism: The Quest for Understanding, Princeton; Esman, Milton J. (Hrsg.) 1977: Ethnic Conflict in the Western World, Ithaca; Gourevitch, Peter A. 1979: The Reemergence of Teripheral Nationalisms": Some Comparative Speculations on the Spatial Distribution of Political Leadership and Economic Growth, in: Comparative Studies in Society and History, Jg.21, S.303-22; Van Houten 2003 (Fn. 5).*
 12. Vgl. *Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2001: Multi-Level Governance and European Integration, Lanham; Kohler-Koch, Beate 1995: Regions as Political Actors in the Process of European Integration. A Research Design. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Arbeitspapier Nr.9, Mannheim; Salisbury, Robert H. 1984: Interest Representation: The Dominance of Institutions, in American Political Science Review, Nr. 1, Jg. 78, S. 64.76.*
 13. Vgl. *Bookman, Milica Z 1992: The Economics of Secession, New York; Gourevitch 1979 (Fn. 11); Harvie, Christopher 1994: The Rise of Regional Europe, London.*
 14. Vgl. *Gabel,Matthew/Whitten, GuyD. 1997: Economic Conditions, Economic Perceptions and Public Support for European Integration, in: Political Behaviour, Nr. 1, Jg. 19, S. 81-96; Hechter, Michael 1975: Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966, London; Kohler-Koch, Beate 1998: Regionale Leistungskraft und regionale Nutzenbilanz, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen, S. 125-152.*
 15. Vgl. *De Winter, Lieven/Türsan, Huri (Hrsg.) 1998: Regionalist Parties in Western Europe, London/New York; Jolly, Seth K 2007: The Europhile Fringe?: Regionalist Party Support for European Integration, in: European Union Politics, Nr. 1, Jg. 8, S. 109-130; Van Houten 2003 (Fn. 5).*
 16. Vgl. *Thiele, Jan 2006: Außenbeziehungen von Regionen. Europäische Regionen im Vergleich, Hamburg.*

17. Vgl. *Bauer, Michael W.* 2005a: Die deutschen Länder und der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union: Zwischen subnationaler Interessendivergenz und supranationalem Sozialisationsdruck, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Nr. 1, Jg. 36, S. 188-207; *Bauer, Michael W.* 2005b: Die deutschen Länder zwischen europäischem Verfassungsvertrag und Osterweiterung der Europäische Union, in: *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung* Nr. 2, Jg. 54, S. 189-194.
18. Vgl. *Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin* 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den *Bundesländern*. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30, Berlin.
19. Vgl. *Bauer* 2005a (Fn. 17); *Bauer* 2005b (Fn. 17).
20. Vgl. *Bauer, Michael./Kuppinger, Jutta* 2006: Subnationale Autonomie und EU-Regionalförderung. Polen und Tschechien im Vergleich, in: *Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens*, Nr. 10, Jg. 56, S. 105-115.
21. In der Tat wird hier nur eine in der empirischen Regionalisierungsliteratur beobachtbarer Trend wiedergegeben. Damit ist nicht gesagt, dass von „Hierarchie“ innerhalb der unterschiedlichen Erklärungsansätze gesprochen werden kann. Nur ist eben festzustellen, dass die meisten Studien explorativ angelegt sind und die beobachteten Kausalzusammenhänge ex post einem der aufgeführten Erklärungsansätze zugeordnet werden. Dabei wird verhältnismäßig häufiger auf institutionelle und soziologische als auf andere Erklärungsfaktoren abgestellt.
22. Vgl. *Braun, Dietmar* 1999: *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung*, Opladen; *Esser, Hartmut* 1993: *Soziologie, Allgemeine Grundlagen*, Frankfurt a. M.
23. *Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A.* 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge/Massachusetts, S. 31; *Hill, Richard J.* 1981: Attitudes and Behavior, in *Rosenberg, M./Turner R. H. (Hrsg.): Social Psychology: Social Perspectives*, New York, S. 347-377.
24. Nur einzelne Arbeiten stellen einen solchen Zusammenhang zwischen Präferenzen und Akteurshandeln in Frage: vgl. *Druckman, James N.* 2004: Political Preference Formation: Competition, Deliberation and the (Ir)relevance of Framing Effects, in : *American Political Science Review*, Nr. 4, Jg. 98, S.671-686; *Sears, David O./Huddy, Leonie/Jervis, Robert* 2003: The Psychologies Underlying Political Psychology, in: *Sears, David O./Huddy, Leonie/Jervis, Robert(Hrsg.): Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford, S. 3-59.
25. *George, Alexander L.* 1979: The Casual Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior: The „Operational Code“ Belief System, in: *Falkowski, Lawrence S. (Hrsg.): Psychological Models in International Politics*, Boulder, S. 95-124; *Putnam, Robert D.* 1976: *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, S. 80.
26. *Kohler-Koch* 1998 (Fn. 14).
27. *Scharf, Fritz W.* 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder.
28. Vgl. *Chong, Dennis* 2000: *Rational Lives. Norms and Values in Politics and Society*, Chicago/London; *Hooghe, Liesbet* 2001: *The European Commission and the Integration of Europe*, Cambridge.
29. Vgl. *Eldersveld, Samuel J./Strömberg, Lars/Derksen, Wim* 1995: *Local Elites in Western Democracies: A Comparative Analysis of Urban Political Leaders in the United States, Sweden, and the Netherlands*, Boulder, *Soós, Gábor/Tóka, Gábor/Wright, Glen (Hrsg.)* 2002: *The State of Local Democracy in Central Europe*, Budapest; *Szucs, Stefan (Hrsg.)* 2006:

Local Elites, Political Capital and Democratic Development: Governing Leaders in Seven European Countries, Wiesbaden.

30. Vgl. *Storper, Michael/Manville, Michael* 2006: Behaviour, Preferences and Cities: Urban Theory and Urban Resurgence, in: *Urban Studies*, Nr. 8, Jg. 43, S. 1247-1274; *Brächer, Wolfgang* 2004: Regionalisierung und politische Bewußtseinsbildung. Eine Untersuchung am Beispiel der politischen Elite der spanischen Region Extremadura, Frankfurt a. M.; *Wollmann, Hellmut/Lund. Silke* 1997: European Integration and Local Authorities in Germany: Impacts and Perceptions, in: *Goldsmith, Mich J. F./Klausen, Kurt K. (Hrsg.): European Integration and Local Government*, Cheltenham, S. 57- 74.