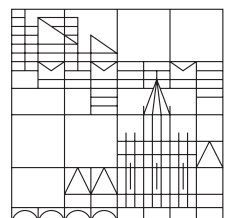


**Nationaler Wandel
in Ost- und Südosteuropa:
Der Einfluss unterschiedlicher
Steuerungsmodi europäischer
Regulierungspolitik**

Michael W. Bauer, Christoph Knill and Diana Pitschel



**Chair of Comparative Public Policy and Administration
Department of Politics and Management
University of Konstanz**

Working Paper 05/2006

**Nationaler Wandel in Ost- und Südosteuropa:
Der Einfluss unterschiedlicher Steuerungsmodi europäischer
Regulierungspolitik**

Michael W. Bauer, Christoph Knill and Diana Pitschel

Also published as:

Bauer, Michael W./Knill, Christoph/Pitschel, Diana: Nationaler Wandel in Ost- und Südosteuropa: Der Einfluss unterschiedlicher Steuerungsmodi europäischer Regulierungspolitik, in: Südosteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen 54 (2006), 3, S. 303-321

Contact

Prof. Dr. Christoph Knill
Chair of Comparative Public Policy
and Administration

Box D 91
D-78457 Konstanz
Germany

Phone ++49 7531 88 5597
Fax ++ 49 7531 88 2381
christoph.knill@uni-konstanz.de

University of Konstanz
www.uni-konstanz.de

Department of Politics and Management
www.uni-konstanz.de/sektionen/polver

Chair of Comparative Public Policy and Administration
www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill

Nationaler Wandel in Ost- und Südosteuropa: Der Einfluss unterschiedlicher Steuerungsmodi europäischer Regulierungspolitik¹

Michael W. Bauer

Christoph Knill

Diana Pitschel *

1. Einleitung

Die sozialwissenschaftliche Europaforschung hat ihr Hauptaugenmerk über lange Zeit auf die Entstehung supranationaler Institutionen und Strukturen gelegt. In den letzten Jahren ist jedoch die Frage nach den Auswirkungen der europäischen Integration auf die Mitgliedsstaaten in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses gerückt. Unter dem Stichwort "Europäisierung" werden Prozesse des Institutionen- und Politikwandels untersucht, die – erwiesenermaßen oder vermeintlich – durch europäische Politikgestaltung ausgelöst werden bzw. mit dieser in Zusammenhang stehen. Neuerdings werden Konzepte der Europäisierung vermehrt auch für die Analyse politischer Anpassungsprozesse von Drittstaaten, also Ländern, die nicht oder noch nicht Mitglieder der Europäischen Union sind, herangezogen.² Angesichts dieses Trends stellt sich die Frage, ob die EU-zentrierten Europäisierungsansätze erfolgreich angewendet werden können, um eine differenzierte Erklärung politischen Wandels außerhalb des engeren Kreises der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu entwickeln.

Unter Europäisierungsforschung figurieren eine Reihe sehr verschiedener Ansätze. Sie alle haben zum Ziel, systematische Erklärungen für differierende Auswirkungen

¹ Dieser Artikel entstand im Rahmen eines Forschungsprojekts, das von der Landesstiftung Baden-Württemberg gefördert wird.

* Dr. Michael W. Bauer, Prof. Dr. Christoph Knill, Diana Pitschel, MA; Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz

² Bauer, Michael W.; Diana Pitschel: Europäisierung als Konzept zur Erklärung von Dezentralisierung und Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa – Mehr Fragen als Antworten. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2006*. Baden-Baden 2006, S. 44–56.

der europäischen Integration auf nationale Strukturen zu generieren. Allerdings unterscheiden sie sich durch ihre analytische Herangehensweise und ihren theoretischen Fokus. So bezieht sich eine Reihe von Studien auf einen Misfit-Mechanismus, der die mangelnde Kompatibilität zwischen europäischen und einheimischen institutionellen Strukturen als notwendige Bedingung nationaler Wandlungsprozesse ansieht.³ Ein zweites Erklärungsprogramm fokussiert auf die durch die europäische Politikgestaltung veränderten strategischen Handlungsmöglichkeiten nationaler Akteure und die damit einhergehende Reorganisation bestehender Akteurskoalitionen.⁴ Der dritte Ansatz synthetisiert die beiden erstgenannten Erklärungsprogramme und führt nationalen Wandel auf eine durch den Misfit europäischer und nationaler Strukturen notwendige institutionelle Anpassung, die mit der Veränderung von strategischen Handlungsmöglichkeiten im nationalen Raum einhergeht, zurück.⁵ Schließlich konzeptionalisiert der konstruktivistische Ansatz die prägende Wirkung eines entstehenden transnationalen Diskurses als zentrale Ursache für nationale Wandlungsprozesse.⁶

Die folgenden Überlegungen basieren auf einem weiteren – dem policy-analytischen – Erklärungsprogramm, welches die angesprochenen verschiedenen akteurszentrier-

³ Duina, Francesco: Explaining Legal Implementation in the European Union. In: *International Journal of the Sociology of Law*, 25 (1997) 2, S. 155–179; Héritier, Adrienne; Christoph Knill; Susanne Mingers: *Ringing the Changes in Europe: Regulatory Competition and the Transformation of the State*. Berlin 1996.

⁴ Schneider, Volker: Europeanization and the Redimensionalization of the Public Sector: Telecommunications in Germany, France and Italy. In: Cowles, Maria G.; James Caporaso; Thomas Risse (Hg.): *Transforming Europe. Europeanisation and Domestic Change*. Ithaca 2001, S. 60–78; Harmssen, Robert; Thomas M. Wilson: Introduction: Approaches to Europeanization. In: Dies. (Hg.): *Europeanization: Institutions, Identities and Citizenship*. Amsterdam 2000, S. 13–26; Marks, Gary; Doug McAdam: Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union. In: *West European Politics*, 19 (1996) 2, S. 249–278.

⁵ Börzel, Tanja A.; Thomas Risse: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Featherstone, Kevin; Claudio M. Radaelli (Hg.): *The Politics of Europeanisation*. Oxford 2003, S. 57–80; Börzel, Tanja A. & Thomas Risse: When Europe Hits Home: Europeanisation and Domestic Change. *European Integration Online Papers*, 4 (2000) 15, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>>; Cowles, Maria G.; Thomas Risse: Europeanisation and Domestic Change: Conclusions. In: Cowles, Maria G.; James Caporaso; Thomas Risse (Hg.): *Transforming Europe. Europeanisation and Domestic Change*. Ithaca 2001, S. 217–237; Knill, Christoph: *The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge 2001.

⁶ Checkel, Jeffrey T.: Social Construction and Integration. In: *Journal of European Public Policy*, 6 (1999) 4, S. 545–560; Jacquot, Sophie; Cornelia Woll: Usage of European Integration – Europeanisation from a Sociological Perspective. *European Integration Online Papers*, 7 (2003) 12, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-012a.htm>>; Lavenex, Sandra: The Europeanisation of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies. In: *Journal of Common Market Studies*, 39 (2001) 5, S. 851–874; Radaelli, Claudio. M.: Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration Online Papers*, 8 (2004) 16, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>>; Risse, Thomas: Social Constructivism and European Integration. In: Wiener, Antje; Thomas Diez (Hg.): *European Integration Theory*. Oxford 2004, S. 156–179.

ten mit institutionellen Ansätzen auf der Abstraktionsebene der einzelnen Politiken verknüpft.⁷ Das policy-analytische Erklärungsprogramm hebt die zentrale Rolle regulativer Politik im europäischen Politikprozeß ebenso wie die Schlüsselposition nationaler Administrationen bei der Implementation europäischer Richtlinien und Verordnungen hervor. Damit steht es nicht in Konkurrenz zu anderen Ansätzen, sondern trifft vielmehr Aussagen über deren Gültigkeitsbedingungen und spezifiziert, in welchen Fällen der Fokus auf Institutionen, Akteursinteressen oder auf Normen und Werte größte Erklärungskraft entfaltet. Das zentrale Argument des policy-analytischen Ansatzes ist, daß das Ausmaß und die Intensität nationalen Wandels durch die den europäischen Politiken inhärenten Steuerungsmodi "Compliance", "Wettbewerb" und "Kommunikation" bestimmt werden.⁸

Der policy-analytische Ansatz, so die zentrale These dieses Artikels, stellt ein Analysemodell zur Verfügung, welches erlaubt, nationalen Institutionen- und Politikwandel auch in jenen Staaten vorherzusagen und zu erklären, die (noch) nicht zur Europäischen Union gehören. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, daß die Europäische Union verstärkt auch über ihre eigenen Grenzen hinaus politische Wirkungen erzeugt.⁹ Betrachtet man beispielsweise die Nachbarschaftspolitik der EU, ihr Engagement im Prozeß der postkommunistischen Systemtransformation in den Staaten Mittel- und Osteuropas in der Initiative "Ein größeres Europa"¹⁰ sowie die zahlreichen

⁷ Knill, Christoph; Andrea Lenschow: Coercion, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions. In: *Journal of Common Market Studies*, 43 (2005) 3, S. 581–604; Knill, Christoph; Andrea Lenschow: Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations. In: Cowles, Maria G.; James Caporaso; Thomas Risse (Hg.): *Transforming Europe. Europeanisation and Domestic Change*. Ithaca 2001, S. 116–136; Knill, Christoph; Dirk Lehmkuhl: The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanisation Mechanisms. In: *European Journal of Political Research*, 41 (2002), S. 255–280.

⁸ Knill; Lenschow, Coercion, Competition and Communication (Anm. 7), S. 584.

⁹ Archer, Clive: *Norway Outside the European Union*. London 2005; Commission of the European Union: *Communication on Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003), 104 final, 11 March 2003; Friis, Lykke; Anna Murphy: The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries. In: *Journal of Common Market Studies*, 37 (1999) 2, S. 211–232; Schimmelfennig, Frank: Starke Anreize, ambivalente Wirkungen: Die Europäisierung Mittel- und Osteuropas. In: *Leviathan*, 32 (2004) 2, S. 250–268; Schimmelfennig, Frank; Ulrich Sedelmeier: Introduction: Conceptualizing the Europeanisation of Central and Eastern Europe. In: Dies. (Hg.): *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*. Ithaca 2005, S. 1–28; Smith, Karen E.: The Outsiders: The European Neighbourhood Policy. In: *International Affairs*, 81 (2005) 4, S. 757–773; Smith, Michael: The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order. In: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996) 1, S. 5–28.

¹⁰ Mit dieser Initiative reagiert die Europäische Union auf die Notwendigkeit, insbesondere ihre östlichen und südlichen Nachbarn in ihre Politikgestaltung einzubeziehen, um politische und wirtschaftliche Ziele, wie die Erweiterung und Vereinfachung des internationalen Handels oder die Bekämpfung sicherheitspolitischer Bedrohungen zu erreichen. Die Adressaten dieser Initiative sind Abge-

politischen und ökonomischen Kooperationsprojekte (z.B. in der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA) wird deutlich, daß die EU ihr Regime graduell über die Grenzen ihrer Mitgliedsstaaten hinweg ausdehnt.¹¹ Aus dieser Perspektive ist es überaus plausibel, nach der Wirkung von EU-Politikgestaltung auch außerhalb der Europäischen Union zu fragen.

Wir schlagen daher vor, den zur Analyse von Europäisierungseffekten in den Staaten der EU-15 entwickelten policy-analytischen Ansatz weiter zu entwickeln. Dabei geht es uns insbesondere darum, Erwartungen über das Veränderungspotential europäischer Politiken in Drittstaaten theoretisch abzuleiten. Drittstaaten unterteilen wir in diesem Zusammenhang in zwei distinkte Gruppen. Die Länder, die offiziellen Kandidatenstatus haben oder die Grund zur Annahme haben, daß sie den Kandidatenstatus mittelfristig zuerkannt bekommen werden, bezeichnen wir im folgenden als Kandidaten. Die Länder, die nach derzeitiger Lage keine reelle Chance auf eine Aufnahme in die Europäische Union haben, nennen wir Nachbarstaaten. Erwartet wird, daß die Auswirkungen europäischer Politik auch in den Drittstaaten in Abhängigkeit zu den den jeweiligen europäischen Politiken inhärenten Steuerungsmodi variieren. Ferner spielt ein zweiter Faktor in Bezug auf den Einfluß europäischer Politiken in Drittstaaten eine wichtige Rolle, nämlich die von dem jeweiligen Staat angestrebte Beziehung zur Europäischen Union. Bemüht sich ein Staat aktiv um die Aufnahme in die Europäische Union oder um die Erreichung des Kandidatenstatus, steigt naturgemäß der Einfluß der EU-Institutionen auf die nationale Politikgestaltung. Die bereits aufgenommenen Staaten und die europäischen Institutionen haben die Möglichkeiten, die Bedingungen einer Mitgliedschaft festzuschreiben und den notwendigen Annäherungsprozeß maßgeblich zu gestalten. Das Potential der Europäischen Union, nationale Wandelprozesse in Gang zu setzen, müsste demnach in jenen Staaten höher sein, die bereits den Kandidatenstatus erreicht haben. In den Nachbarstaaten, die auch mittel- bis langfristig keine oder nur geringe Chancen auf einen EU-Beitritt haben, dürfte hingegen ein wesentlich geringerer effektiver Einfluß der Europäischen Union festzustellen sein.

rien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die Palästinensergebiete, Syrien, Tunesien sowie Weißrußland, Moldawien, Rußland und die Ukraine (European Commission 2003).

¹¹ Lavenex, Sandra: EU External Governance in 'Wider Europe'. In: *Journal of European Public Policy*, 11 (2004) 4, S. 680–700.

Der vorliegende Beitrag stellt die verschiedenen Modi europäischer regulativer Politik Compliance, Wettbewerb und Kommunikation und die ihnen zugrunde liegenden Wirkmechanismen vor. Dabei werden – ausgehend von der Handlungslogik nationaler Administrationen – für jeden Modus sukzessive Hypothesen über den differenzierten Einfluß unterschiedlicher europäischer Politiken in EU-Mitgliedsstaaten, in Kandidatenländern und in Nachbarländern formuliert.

2. Compliance, Wettbewerb und Kommunikation – Steuerungsmodi europäischer Regulierung und deren Einfluß auf bürokratische Adaptionprozesse

Die Europäische Union steuert Akteursverhalten vornehmlich über regulative Politik. Knill und Lenschow¹² unterscheiden dabei zwischen drei zentralen Regulierungsmechanismen, nämlich Compliance, Wettbewerb und Kommunikation. Jeder dieser Mechanismen ist an bestimmte institutionelle Bedingungen geknüpft und setzt spezifische Anreize bzw. stellt unterschiedliche Anforderungen an die Regulierungsadressaten.

2.1. Compliance

Die Anwendung dieses Mechanismus regulativer Politik setzt voraus, daß die EU bereits gesetzgeberisch tätig wurde und rechtsverbindliche Normen vorgelegt hat. Diese Vorgaben müssen von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden, wobei den nationalen Akteuren relativ wenig Spielraum für deren Auslegung zur Verfügung steht. Regulierung nach dem Compliance-Prinzip findet ihre Anwendung typischerweise im Kontext der 'positiven Integration', wo es darum geht, durch positiv gestaltende Politik die entsprechenden Rahmenbedingungen für den europäischen Binnenmarkt zu schaffen.¹³ Den nationalen Akteuren werden dabei seitens der EU bestimmte Beschränkungen auferlegt, die gemeinsame Standards beispielsweise in den Bereichen Arbeitnehmersicherheit, Verbraucher- und Umweltschutz etablieren und aufrecht erhalten sollen.

¹² Knill; Lenschow, Coercion, Competition and Communication (Anm.7).

¹³ Scharpf, Fritz W.: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Jachtenfuchs, Markus; Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration*. Opladen 1996, S. 109–140.

Compliance-basierte Maßnahmen haben weit reichende Auswirkungen auf das nationale institutionelle System von Mitgliedsstaaten, dessen Organisation und dessen Funktionsweise. Da die zugrunde liegenden Normen einen rechtsverbindlichen Charakter haben, sind die Nationalstaaten verpflichtet, diese zu befolgen und müssen bei Nichtbefolgung mit Sanktionen rechnen. Seitens der EU vorgegebene rechtsverbindliche Maßnahmen können beispielsweise nationale Bürokratien zur Einrichtung zusätzlicher Regulierungsinstanzen verpflichten oder die Zentralisierung ihrer Regulierungsverfahren sowie die Einführung horizontaler Koordinationsstrukturen veranlassen. Zudem verfügen sie über das Potential, nationale Regulierungsstile nachhaltig zu beeinflussen, indem sie Anpassungen der Formen staatlicher Intervention oder der gesellschaftlichen Interessenvermittlung fordern.

Untersucht man die Reaktionsmuster nationaler Verwaltungen auf Compliance-basierte Regulierung, zeigt sich, daß die Erhaltung der tradierten Muster und Strukturen im Zentrum des Verwaltungshandelns steht. Zwar versuchen die nationalen Verwaltungen, die von den europäischen Institutionen festgeschriebenen Regelungen formal einzuhalten, jedoch sollen die institutionellen Anpassungskosten so gering wie möglich gehalten werden. Dabei machen sich die Verwaltungen zunutze, daß sie zwar verpflichtet sind, europäische Vorgaben umzusetzen, aber über einen großen Gestaltungsspielraum darüber verfügen, wie sie die einzelnen Maßnahmen implementieren. Des Weiteren kommt ihnen zugute, daß die EU bei der Durchsetzung des von ihr gesetzten Rechts ihre Prioritäten auf die fristgerechte und formale Implementation von EU-Recht setzt. Daß die Umsetzung in nationales Recht beispielsweise den Anforderungen der administrativen Effizienz genügen muß, wird seitens der EU nicht explizit eingefordert und bleibt demzufolge von untergeordneter Bedeutung. Die Anpassungsbestrebungen nationaler Verwaltungen folgen häufig dem Muster administrativer Selbstanpassung, wobei tradierte Arbeitsstile und -routinen nur graduell modifiziert werden.¹⁴ Insgesamt betrachtet, versuchen nationale Verwaltungen, ihre Anpassungsleistungen auf die absolut erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der von der EU gesetzten Vorgaben zu beschränken.

¹⁴ March, James G.; Johann P. Olsen: *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. New York 1989.

Insofern ist davon auszugehen, daß der durch Compliance-basierte Regulierungspolitik ausgelöste institutionelle und Policy-Wandel in Mitgliedsstaaten eher moderat ausfällt und allenfalls schrittweise vonstatten geht.¹⁵

Diese Hypothese findet Bestätigung in einer ganzen Reihe empirischer Beispiele aus dem Bereich der europäischen Umweltpolitik. So verpflichtet die europäische Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten verantwortliche Projektträger¹⁶, die interessierte Öffentlichkeit über die Umweltauswirkungen des betreffenden Projekts zu unterrichten.¹⁷ Die Ergebnisse dieser Verträglichkeitsprüfung müssen von den Behörden, die über die Genehmigung eines solchen Projektes entscheiden, maßgeblich in Betracht gezogen werden. Eine sachgemäße Implementation dieser Richtlinie würde jedoch mit einer horizontalen Integration administrativer Kontrollpflichten einhergehen. Da die Öffentlichkeit umfassend über Umweltimplikationen eines Projekts informiert werden soll, ist es notwendig, die Auswirkungen auf Luft, Wasser, Boden, Flora, Fauna und auf die menschliche Gesundheit umfassend und in integrierter Form darzulegen. Bei der Umsetzung dieser Richtlinie in die nationale Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten hat sich jedoch abgezeichnet, daß die nationalstaatlichen Verwaltungen eindeutig einer Persistenz-orientierten Logik folgen. Um die hohen Anpassungskosten, die eine Umstellung auf ein integratives Begutachtungsverfahren mit sich bringen würde, zu vermeiden, haben die nationalen Verwaltungen die bisherigen Verfahren im Wesentlichen beibehalten. In Deutschland wurde beispielsweise versucht, die Umweltverträglichkeitsrichtlinie in die bestehenden Verfahren zu integrieren. Umweltverträglichkeitsprüfungen werden dabei auch weiterhin nicht-integrativ vorgenommen, sondern die Belastungsgutachten werden getrennt nach betroffenen Medien (Luft, Wasser, etc.) erstellt.¹⁸

Um die möglichen Auswirkungen Compliance-basierter europäischer Regulierungspolitiken auf die innenpolitische Situation und die institutionellen Strukturen in Nicht-

¹⁵ Knill, The Europeanization of National Administrations (Anm.5); Knill, Christoph; Andrea Lenschow: Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy. In: *Journal of European Public Policy*, 5 (1998) 4, S. 595–614.

¹⁶ Projektträger im Sinne der Richtlinie sind Personen, die die Genehmigung für ein privates Projekt beantragen oder Behörden, die ein Projekt betreiben wollen (85/337/EWG geändert durch die Richtlinie 97/11/EG).

¹⁷ Council of the European Communities: *Council Directive of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment*. 85/337/EEC, Official Journal No. L 175, 05/07/1985, S. 0040–0048.

¹⁸ Knill; Lenschow, Coercion, Competition and Communication (Anm. 7).

EU-Staaten abschätzen zu können, muß noch einmal unterstrichen werden, daß diese nur dann eine Wirkung entfalten können, wenn tatsächlich rechtliche Verpflichtungen gegenüber der EU bestehen. Das impliziert, dass die EU über die entsprechende Kompetenz verfügen muß, ihr Recht auf das jeweilige Land zu übertragen. Ferner muß sie das formale Recht sowie die entsprechenden Möglichkeiten besitzen, das von ihr gesetzte Recht durchzusetzen und Rechtsverletzungen und mangelnde Implementationsleistungen zu sanktionieren. Im Falle der Kandidatenländer, für die das Beitrittsverfahren bereits eröffnet wurde, sind diese Voraussetzungen erfüllt. Die EU hat die Übernahme des schätzungsweise 80.000 Seiten umfassenden Regelwerks des *Acquis Communautaire* zur Vorbedingung einer Mitgliedschaft gemacht. Damit unterliegen die Beitrittskandidaten der Verpflichtung, geltendes EU-Recht in ihre eigenen Rechtssysteme zu übernehmen und ihre nationale Gesetzgebung entsprechend den europäischen Vorgaben anzupassen.¹⁹

Obwohl demnach die Kandidatenländer ebenso wie die Mitgliedsstaaten demselben rechtlichen Anpassungsdruck unterliegen und hohe Anpassungskosten zu verkraften haben, folgt die Adaption Compliance-basierter Maßnahmen durch die Verwaltungen in den Kandidatenländern vermutlich einer etwas anderen Logik. Ein Grund dafür ist der Status der betreffenden Länder als Kandidaten und das daraus resultierende Machtungleichgewicht zwischen ihnen und den Mitgliedsstaaten. Im Gegensatz zu den Mitgliedsstaaten ist ihr Handeln weniger durch Überlegungen zur Sicherung bestehender institutioneller Strukturen und der Geringhaltung zu erwartender Adaptionskosten gesteuert, sondern wird vielmehr durch die sogenannte "Acquis-Konditionalität"²⁰ bestimmt. Zielstellung der Bewerber ist es, mittelfristig eine Vollmitgliedschaft in der EU zu erlangen. Diese wird jedoch nur dann gewährt, wenn der betreffende Kandidat die Aufnahmebedingungen restlos erfüllt. In Fällen mangelnder Compliance mit den bestehenden Bedingungen riskiert der Bewerber eine Verzögerung, in gravierenden Fällen sogar eine Einstellung des Beitrittsverfahrens. Insofern stehen die Bewerberländer unter einem enormen Druck, die von der EU gesetzten

¹⁹ Dabei muß jedoch auch berücksichtigt werden, daß die EU-Kandidaten nicht unverzüglich das gesamte EU-Recht zu implementieren haben, sondern daß ihnen bestimmte individuell ausgehandelte Übergangsphasen eingeräumt werden, innerhalb derer sie die notwendigen Anpassungen vornehmen können; vgl. Grabbe, Heather: *Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*. In: Featherstone, Kevin; Radaelli, Claudio M. (Hg.): *The Politics of Europeanisation*. Oxford 2003, S. 303–327.

²⁰ Schimmelfennig, Frank; Ulrich Sedelmeier: *Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*. In: *Journal of European Public Policy*, 11 (2004) 4, S. 661–679, hier S. 669.

Bedingungen zu erfüllen. Um ihre Beitrittschancen zu erhöhen, ist den nationalen Verwaltungen in den Kandidatenländern in der Regel daran gelegen, ihre Bereitschaft zu demonstrieren, auch weniger populäre EU-Richtlinien vollständig und zügig zu übernehmen, wobei die tatsächliche Implementationskapazität der Kandidatenländer nach wie vor auch von der bürokratischen Effektivität der einheimischen Verwaltungen abhängt.²¹

Die Bereitschaft der Bewerberländer, EU-Recht umzusetzen, hängt also letztlich vom Stand des Beitrittsprozesses ab. So war bereits mehrfach zu beobachten, daß Kandidaten im Anfangsstadium ihrer Bewerbung besonders daran interessiert waren, den EU-Mitgliedsstaaten ihre Glaubwürdigkeit und ihr Verantwortungsbewusstsein zu verdeutlichen und Vorgaben entsprechend schnell umzusetzen.²² Sobald jedoch das Aufnahmeverfahren vorangeschritten war und sich das Risiko eines Abbruchs der Verhandlungen verringert hatte, nahmen die betreffenden Staaten nicht selten ihre affirmative Haltung etwas zurück. Sie taten das naturgemäß insbesondere dann, wenn ihnen bei der Umsetzung europäischer Richtlinien hohe Implementationskosten entstanden wären.²³

Eine aussichtsreiche Beitrittsperspektive²⁴ und die erwarteten Vorteile einer EU-Mitgliedschaft sind dennoch die entscheidenden Determinanten für die Reaktion der

²¹ Lavenex, *EU External Governance* (Anm. 11), S. 694; Hille, Peter; Christoph Knill: "It's the Bureaucracy, Stupid": The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries 1999 – 2003. In: *European Union Politics*, 7 (2006) 4, (i.E.).

²² Grabbe, Heather: *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*. *Robert Schuman Centre Working Paper 12/1999*, European University Institute.

²³ In diesem Kontext ist beispielsweise auf die gegenwärtige Diskussion über Beitritt von Rumänien und Bulgarien zu verweisen. In einem Bericht vom Mai 2006 hat die Europäische Kommission darauf hingewiesen, daß die Reformbemühungen in beiden Staaten, insbesondere im Hinblick auf das Justizwesen und die Korruptionsbekämpfung, unzulänglich sind und schnellstmöglich der Verbesserung bedürfen, um den Zeitplan für den Beitritt einhalten zu können. Der mittlerweile vorliegende abschließende Monitoring-Bericht kommt zwar zu dem Ergebnis, dass Bulgarien und Rumänien bis zum 1. Januar 2007 für den EU-Beitritt bereit sind, hebt jedoch noch einmal hervor, daß in den genannten Bereichen noch Verbesserungsbedarf besteht. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens*, KOM (2006) 549 endgültig; Schimmelfennig, Frank; Ulrich Sedelmeier: *Conclusions: The Impact of the EU on the Accession Countries*. In: Dies. (Hg.), *The Europeanisation of Central and Eastern Europe* (Anm. 9), S. 210–228, hier S. 216.

²⁴ Eine solche ist gegeben, wenn die Mitgliedsstaaten ihre Aufnahmebereitschaft glaubhaft versichert haben (Bewerber müssen sicher sein können, die Mitgliedschaft zu erhalten, wenn sie die Aufnahmebedingungen erfüllen), eine glaubhafte Ausschlussdrohung abgegeben wurde (den Kandidaten muß klar sein, daß das Beitrittsverfahren abgebrochen werden kann, wenn sie die Aufnahmebedingungen nicht erfüllen). Ferner müssen die Beitrittsbedingungen und die zu beseitigenden Defizite der Bewerber klar definiert sein; Schimmelfennig, *Starke Anreize, ambivalente Wirkungen* (Anm. 9), S. 254f.

Bewerberländer auf Compliance-basierte EU Politiken. Sie überwiegen mögliche Bedenken der Verwaltungen bezüglich zu erwartender Adaptionkosten ebenso wie deren Reflex, bestehende nationale Strukturen zu bewahren.²⁵ Dieser Trend hat sich beispielsweise in Bezug auf die Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen zur Gleichstellungspolitik der EU in den mittel- und osteuropäischen Staaten, die zum 1. Mai 2004 als Mitglieder in die Europäische Union aufgenommen wurden, gezeigt. Der Bereich rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau hatte bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen in den betreffenden Staaten praktisch keine Rolle gespielt. Erst mit der seitens der EU eröffnete Aufnahmeperspektive ist dieses Politikfeld in das öffentliche Interesse gerückt woraufhin weit reichende Anpassungen der nationalen Gesetzgebungen zur Geschlechtergleichstellung vorgenommen wurden.²⁶ Tschechien und Polen haben beispielsweise bis Anfang 2000 acht Richtlinien des Kapitels dreizehn des Acquis zügig implementiert, weil die Europäische Union unmißverständlich deutlich gemacht hat, dass eine Aufnahme unter anderem davon abhängt, ob die Grundlagen für Gleichstellung von Mann und Frau tatsächlich geschaffen wurden.²⁷

Demnach wäre die Hypothese zu formulieren, daß regulative EU-Politiken, deren dominanter Mechanismus Compliance ist, über ein hohes Potential verfügen, institutionelle und politische Wandlungsprozesse in Kandidatenländern in Gang zu setzen.

In der Gruppe der Nachbarstaaten, die entweder kein Interesse oder wenig Aussichten auf eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union haben, stellt sich die Situation allerdings anders dar. Die EU verfügt hier nicht über das Druckmittel der Konditionalität, um diesen Staaten rechtliche Verpflichtungen aufzuerlegen oder institutionelle und politische Anpassungen abzuverlangen. Folglich haben Staaten, die entweder kein Interesse oder keine Chance auf eine EU-Mitgliedschaft haben, keinen Anreiz, nationale Anpassungsprozesse aufgrund von regulativen Aktivitäten der EU in Gang zu setzen.

²⁵ Schimmelfennig; Sedelmeier, Conclusions (Anm. 22), S. 215.

²⁶ Seppanen Anderson, L.: European Union Gender Regulations in the East: The Czech and Polish Accession Process. In: *East European Politics and Societies*, 20 (2006) 1, S. 101–125, hier S. 109.

²⁷ Ebd.

Insofern ist zu erwarten, daß Compliance-basierte Regulierungspolitiken der Europäischen Union keine unmittelbaren Auswirkungen auf die nationale Arena in Nachbarstaaten haben.

2.2. Wettbewerb

Der zweite wesentliche Steuerungsmodus europäischer Politik ist die absichtsvolle Herstellung eines Systemwettbewerbs. Nationale Verwaltungen finden sich durch europäische Vorgaben in einer Situation wieder, in der die Effizienz ihrer bisherigen Politiklösungen sich in der direkten Konkurrenz zu den Verhältnissen in anderen Mitgliedstaaten bewähren muss. Das ist zumeist im Kontext der so genannten „negativen Integration“ der Fall. Hier soll beispielsweise durch den Abbau von Handels- und Wettbewerbshemmnissen die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Marktes sichergestellt werden.²⁸

Im Kontext dieses regulatoriver Wettbewerbs beschränkt sich die EU im Wesentlichen auf die Formulierung allgemein verbindlicher Ziele, überläßt es jedoch den Mitgliedsstaaten selbst, wie sie ihre jeweiligen nationalen Strukturen anpassen, um die gemeinsame Zielstellung zu erreichen.²⁹ Deshalb ist der EU-Einfluß weniger direkt als es bei Compliance-basierten Maßnahmen der Fall ist.

Die Reaktion nationaler Verwaltungen auf wettbewerbsorientierte Maßnahmen unterscheidet sich grundlegend von derjenigen, die bei Compliance-basierten Politiken vorherrscht. Der Antriebsmechanismus ist gerade nicht das Selbsterhaltungsinteresse nationaler Bürokratien, sondern das Streben nach Verbesserung der eigenen Position im Kontext eines von der EU geförderten Systemwettbewerbs. Institutioneller Wandel wird dadurch stimuliert, daß Staaten der Notwendigkeit ausgesetzt sind, die funktionale Effektivität institutioneller Arrangements zu verbessern, um sich im Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes behaupten zu können. Der institutionelle Reflex der Konservierung bestehender Strukturen wird zurückgedrängt, es sei denn, die Erhaltung dieser Strukturen verbessert die eigenen Wettbewerbschancen. Statt dessen stehen die Effekte nationaler Regulierungsmaßnahmen auf die Wettbe-

²⁸ Murphy, Dale D: *The Structure of Regulatory Competition*. Oxford (2004); Oates, Wallace E.; Robert M. Schwab: Economic Competition Among Jurisdictions. Efficiency Enhancing or Distortion Inducing? In: *Journal of Public Economics*, 35 (1988), S. 333–354; Vogel, David: *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge 1995.

²⁹ Knill; Lehmkuhl, *The National Impact of European Union Regulatory Policy* (Anm. 7).

werbsposition der nationalen Ökonomie im Mittelpunkt des Verwaltungshandelns. Die dem institutionellen Wandel zugrunde liegende Logik ist demnach Performanzorientiert und basiert auf Systemwettbewerb, der sowohl Gewinner als auch Verlierer hervorbringt.

Bei der Umsetzung wettbewerbsbasierter Maßnahmen können nationale Verwaltungen nicht ohne Berücksichtigung anderer – zumeist wirtschaftlicher – Interessen agieren. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, daß gesellschaftliche und politische Kräfte eine wichtige Position bei der Ausgestaltung nationaler Reformen einnehmen. Die auf die Konservierung bestehender Strukturen ausgerichteten Eigeninteressen der Verwaltungen treten in den Hintergrund. Unter den gegebenen Umständen spielen die nationalen Verwaltungen eher eine instrumentelle Rolle; die Wahrscheinlichkeit, daß sie von den genannten Kräften quasi 'von außen' transformiert werden, steigt.³⁰

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren ist davon auszugehen, daß wettbewerbsorientierte Politiken der EU über ein verhältnismäßig hohes Potential verfügen, weitreichenden institutionellen Wandel in den Mitgliedsstaaten auszulösen. Verwaltungen können nur dann einen Persistenz-orientierten Ansatz verfolgen und bestehende Strukturen erhalten, wenn diese als international konkurrenzfähig eingestuft werden. Zeigt sich jedoch, daß die bestehenden institutionellen Strukturen von Nachteil für die internationale Wettbewerbsposition des Staates sind, werden verschiedenste politische und gesellschaftliche Akteure versuchen, Einfluß auf die Gestaltung und das Ausmaß der erforderlichen institutionellen Anpassungen zu nehmen. Die nationalen Verwaltungen büßen damit ihre alleinige Handlungsmacht ein.

Empirisch läßt sich dieses Argument beispielsweise anhand der Transportpolitik der EU belegen, die die Betätigung ausländischer Spediteure in nationalen Märkten regelt. Die gemeinsame Transportpolitik dient der Schaffung eines de-regulierten Transportmarktes innerhalb der EU. Dabei wurden rechtsverbindliche Leitsätze über die Abschaffung nationaler protektionistischer Marktregeln verabschiedet. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, diese allgemeinen Richtlinien einzuhalten, können jedoch selbst entscheiden, wie sie die europäischen Vorgaben in nationales Recht umsetzen. Insgesamt betrachtet hat die Transportpolitik der EU den Mitgliedsstaaten

³⁰ Knill, The Europeanization of National Administrations (Anm.5); Knight, Jack: *Institutions and Social Conflict*. Cambridge 1992.

eine Reihe von Anpassungsleistungen abverlangt. Für die Nutzer von Transportleistungen in Hochpreisländern eröffnete sie neue Möglichkeiten, billig an Dienstleistungen zu gelangen. Die Betreiber von Transportunternehmen in diesen Ländern verloren Marktanteile, die ihnen bislang der protektionistische Status quo sicherte. Analysiert man die Reaktionen auf die Richtlinie in den Mitgliedsstaaten, so ist festzustellen, daß die jeweiligen Anpassungsmaßnahmen einen stark Performanz-orientierten Charakter hatten und darauf ausgerichtet waren, die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Transportindustrie zu stärken.³¹ Insbesondere das deutsche und das italienische Beispiel zeigen, daß unter dem EU-Druck bestehende nationale Regelungen im Sinne der europäischen Vorgaben grundlegend reformiert wurden.³²

Will man Vorhersagen über das Potential wettbewerbsbasierter europäischer Regulierungspolitik auf Drittstaaten treffen, sind zwei Aspekte von Relevanz. Der erste betrifft den rechtsverbindlichen Charakter dieser Art von Regulierung. Die EU muß über Anreize verfügen, dem betreffenden Staat das europäische Regulierungsregime schmackhaft zu machen. Zweitens ist entscheidend, ob der betreffende Staat ein Interesse hat, am europäischen Binnenmarkt teilzunehmen bzw. welche Vorteile er sich von einer solchen Einbindung verspricht.

Kandidatenländer nehmen bereits lange bevor die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen sind, am europäischen Binnenmarkt teil. Einerseits sind sie Subjekt einer marktbezogenen Konditionalität, was auch sie verpflichtet, ihre institutionellen Strukturen an den Binnenmarktgesetzen der EU auszurichten. Dabei werden besonders diejenigen Bewerberländer, die noch relativ am Anfang der Beitrittsverhandlungen stehen, die größten Anstrengungen unternehmen, die institutionellen und strukturellen Vorgaben der EU zu erfüllen, um ihre Beitrittschancen zu erhöhen. Andererseits sind die Kandidatenländer, wie alle anderen Akteure im Binnenmarkt, mit der Notwendigkeit konfrontiert, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.³³ Um ihre Wettbewerbsposition zu verbessern, werden sie auch ihren besonderen Status als Kandidaten nutzen. Zwar sind sie durch ihr Einverständnis zur Übernahme des Acquis ver-

³¹ Héritier, Adrienne u.a.: *Differential Europe: New Opportunities and Restrictions for Policy-Making in the Member States*. Lanham 2001.

³² Kerwer, Dieter: Going through the Motions: The Modest Impact of Europe on Italian Transport Policy. In: Héritier u.a., (Anm. 30), S. 23–56; Teutsch, Michael: Regulatory Reforms in the German Transport Sector: How to Overcome Multiple Veto Points. In: Héritier u.a., *Differential Europe* (Anm. 30), S. 133–172.

³³ Schimmelfennig, Starke Anreize, ambivalente Wirkungen (Anm. 9).

pflichtet, die gesetzlichen Grundlagen des Binnenmarktes zu implementieren. Gleichzeitig verfügen sie jedoch über einen entsprechend großen Spielraum, um selbstverantwortlich zu entscheiden, wie die Vorgaben der EU zu erreichen sind. Oftmals haben die Kandidatenländer zusätzlich großzügige Übergangsperioden mit der EU ausgehandelt. Diese erlauben es ihnen, sich zunächst auf die Implementation derjenigen Politikziele zu konzentrieren, denen von europäischer Seite höchste Priorität eingeräumt wird oder die ihnen am meisten nutzen. Dies wird beispielsweise in Bezug auf die Strukturpolitik der EU, insbesondere im Hinblick auf die Einführung statistischer subnationaler Verwaltungseinheiten (NUTS II) deutlich. Ausnahmslos alle mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten haben in Erwartung monetärer Leistungen und langfristiger Verbesserung der Entwicklungschancen ihrer subnationalen Entitäten zügig die entsprechenden Strukturen eingerichtet.³⁴ Die Implementation von Vorgaben, die ihnen zunächst keinen direkten Nutzen bringen oder denen von der EU keine vorrangige Bedeutung zugemessen wird, erfolgt hingegen eher zögerlich. Folglich ist anzunehmen, daß Kandidatenländer mit guten Beitrittchancen bei der Anpassung ihrer institutionellen Strukturen an die Regeln des gemeinsamen Marktes von Performanz-Überlegungen geleitet sind. Aufgrund ihres besonderen Status als Kandidaten spielt jedoch naturgemäß auch der Aspekt der Konditionalität eine nicht unwesentliche Rolle.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte kann die Hypothese formuliert werden, daß wettbewerbsfördernde Regulierungspolitiken der EU über das Potential verfügen, mittelfristig graduellen institutionellen und politischen Wandel in den Kandidatenländern zu erzeugen.

In Bezug auf die Nachbarstaaten ist die juristische Zugriffsmöglichkeit der EU zur Durchsetzung ihrer Marktregelungen nicht gegeben. Dennoch ist anzunehmen, daß einige der Nachbarstaaten stark aufgrund ökonomischer Erwägungen an einer Teilnahme am EU-Binnenmarkt interessiert sind. Beispielsweise könnten sie an einem Ausbau der Handelsbeziehungen zur EU interessiert sein oder sie versprechen sich potentielle Gewinne aus der Arbeitnehmerfreizügigkeit und dem freien Warenver-

³⁴ Brusi, Martin: Between EU Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Recreating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 15 (2002) 4, S. 531–559; Ferry, Martin; Irene McMaster: Implementing Structural Funds in Polish and Czech Regions. Convergence, Variation, Empowerment? In: *Regional and Federal Studies*, 15 (2005) 1, S. 19–39.

kehr. Entschließen sie sich, die Marktregeln der EU zu übernehmen, so erfolgt diese Übernahme auf freiwilliger Basis. Folglich werden die betreffenden Drittstaaten vor allem diejenigen Regelungen adaptieren, die ihnen in wirtschaftlicher Hinsicht nützen. Eher unwahrscheinlich ist es hingegen, daß Maßnahmen implementiert werden, die ihre Wettbewerbsfähigkeit einschränken könnten. Derartige Tendenzen lassen sich etwa bei der – im Rahmen der gemeinsamen Roadmap zwischen der EU und Rußland vereinbarten – Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums beobachten³⁵. Obwohl Rußland seine prinzipielle Kooperationsbereitschaft mit der EU zum Ausdruck gebracht hat, akzeptiert es keine Maßnahmen und Regelungen, die sich negativ auf seine ökonomische Freiheit auswirken könnten. Unter Verweis auf seine Rolle als gleichberechtigter Partner in der gemeinsamen Initiative weigert sich Rußland unter anderem, seine protektionistische Politik in Bezug auf seine Vorzeigindustrien wie die Metallurgie- und Chemiebranche aufzugeben.³⁶

Folglich ist zu erwarten, daß wettbewerbsbasierte EU-Politiken in Nachbarländern mit geringen Beitrittsaussichten zur EU nur in sehr begrenztem Ausmaß innerstaatlichen Wandel bewirken werden.

2.3. Kommunikation

Der Steuerungsmodus der Kommunikation nimmt Bezug auf die Interaktion zwischen nationalen Regulierungsinstanzen, die in den diversen juristischen und institutionellen Netzwerken der EU verbunden sind. Der Modus der Kommunikation besteht darin, den Austausch von Informationen über die besten Problemlösungswege zwischen den Gestaltern nationaler Politik anzuregen und gegenseitiges Lernen zu fördern. Ferner soll die Entwicklung innovativer Problemlösungsmechanismen vorangetrieben werden. Kommunikationsbasierte Politiken der EU können sich nicht auf rechtsverbindlichen Vorgaben stützen und werden zumeist ergänzend dort betrieben, wo die EU formal keine besonderen Kompetenzen hat.³⁷

³⁵ Commission of the European Union: *Roadmap for the Common Economic Space – Building Blocks for Sustained Economic Growth*. Bruxelles 2005, <http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/10-4spaces/4spaces.pdf>.

³⁶ Emerson, Michael: EU-Russia. Four Common Spaces and the Proliferation of Fuzzy. *CEPS Policy Brief*, No. 71, May 2005, <http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1224>.

³⁷ Knill; Lehmkuhl, The National Impact of European Union Regulatory Policy (Anm. 7); Börzel, Tanja A.: European Governance – Nicht neu aber anders. In: Schuppert, Gunnar F. (Hg.): *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden 2005, S. 72–94.

Der kommunikationsbasierte Ansatz kam erstmals in internationalen Organisationen wie der OECD auf, bevor er von der EU im Kontext der offenen Methode der Koordinierung als Modus der Politikgestaltung aufgegriffen wurde.³⁸ Er zeichnet sich vor allem durch seine Offenheit und die Betonung der Komponente der Freiwilligkeit aus. Den Mitgliedsstaaten werden lediglich Empfehlungen gegeben, wobei es ihnen überlassen bleibt, wie sie mit dieser umgehen und ob und in welcher Weise sie ihre institutionellen Strukturen anpassen. Problemlösungsstrategien, die sich in einem Staat bewährt haben, werden also nicht durch kompetitive Selektion sondern durch voluntaristischen Policy-Transfer weitergegeben.³⁹ Die Grundidee dabei ist, nationale Akteure zu bewegen, ihre eigenen Ansätze der Problembewältigung im Vergleich mit anderen zu evaluieren und gegebenenfalls dem erfolgreicherem Modell anzupassen.⁴⁰

Die dem kommunikativen Ansatz zugrunde liegende Ratio ist es, die Legitimität des eigenen angewandten Modells abzusichern bzw. zu erhöhen. Nationale Akteure sind in der Regel daran interessiert zu demonstrieren, daß sie wesentlich an der Entwicklung eines weithin akzeptierten Politikmodells beteiligt sind oder zumindest ein als erfolgreich bewertetes Modell anwenden. Indem dieser Steuerungsmodus Aspekte der Legitimität eines Politikmodells in den Vordergrund stellt, weicht er in wesentlichen Punkten sowohl von der Persistenz- als auch von der Performanz-orientierten Logik ab. Es geht dabei weniger um die Bewahrung institutioneller Strukturen oder deren wettbewerbsfreundliche Ausrichtung derselben, sondern vielmehr um die Beteiligung und die Einbindung nationaler Akteure in den auf europäischer Ebene stattfindenden Diskurs. Dabei werden von den nationalen Verwaltungen mitunter auch recht umfassende Anpassungsleistungen in Kauf genommen, so lange diese dazu dienen, die Legitimität der eigenen institutionellen Strukturen zu erhöhen.⁴¹

³⁸ OECD: *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris 1997; OECD: *The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies*. Paris 1997; Bauer, Michael W.; Ralf Knöll: Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2003) 1–2, S. 33–38.

³⁹ Dolowitz, David P.; David Marsh: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (2000) 1, S. 5–24.

⁴⁰ Rose, Richard: What is Lesson-Drawing? In: *Journal of Public Policy*, 11 (1991) 1, S. 3–30; Tews, Kerstin: *Der Diffusionsansatz für die Vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potentiale eines Konzepts*. Eine Literaturstudie. Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU-Report 2002-02.

⁴¹ Knill; Lenschow, Coercion, Competition and Communication (Anm. 7), S. 589.

Erklärungen für das legitimationsbasierte Handeln von Administrationen sind in den spezifischen Eigenschaften der europäischen Netzwerkstrukturen zu suchen, die sowohl Politiker als auch Verwalter einbinden. Durch die Integration in diese Netzwerkstrukturen haben die Akteure nicht nur die Gelegenheit zu beobachten, wie andere Staaten bei der Bewältigung ähnlicher Probleme vorgehen und daraus die entsprechenden Schlüsse für ihr eigenes Handeln zu ziehen. Vielmehr sind sie – da auch sie umgekehrt von den anderen Mitgliedern des Netzwerks beobachtet werden – gezwungen, ihr Gegenüber von der Qualität und Legitimität ihrer eigenen Konzepte zu überzeugen. Folglich ist der aus kommunikationsbasierten Politiken resultierende institutionelle Wandel ein Produkt des Legitimationsdrucks, welchem nationale Verwaltungen durch ihre Einbindung in Netzwerkstrukturen ausgesetzt sind. Hinzu kommen Faktoren wie die Dringlichkeit eines zu lösenden Problems,⁴² die Notwendigkeit zur Einsparung von Kosten⁴³ oder die Unsicherheit im Umgang mit einer spezifischen Situation,⁴⁴ die nationale Verwaltungen dazu veranlassen können, ihre jeweiligen Strukturen an ein gemeinhin akzeptiertes Modell anzupassen.

Somit verfügen kommunikationsbasierte EU-Politiken über ein relativ hohes Potential, institutionellen Wandel in den EU-Mitgliedsstaaten auszulösen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn sich ein institutionelles Modell als eine Art Leitmodell etabliert hat.

Beispiele der kommunikationsgesteuerten EU-Regulierung finden sich in Politikbereichen wie Bildung, Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, wo insbesondere durch die offene Methode der Koordinierung kommunikationsbasierter Politikwandel gesteuert wird. Hierunter fallen Maßnahmen wie die Festlegung von Zeitplänen und allgemeinen Leitfäden für die Erreichung bestimmter Ziele innerhalb der EU. Ferner umfaßt sie die Entwicklung von Indikatoren und Benchmarking-Systemen zur Bewertung von 'best practice', die Übertragung europäischer Leitlinien in nationale Reformpläne ebenso wie Monitoring, Bewertungs- und Rankingverfahren und die Begutachtung von Politikvorschlägen durch Experten. Die konkret ergriffenen Maßnahmen va-

⁴² Bennett, Colin: What Is Policy Convergence and What Causes It? In: *British Journal of Political Science*, 21 (1991) 2, S. 215–233, hier S. 223.

⁴³ Tews, Der Diffusionsansatz für die Vergleichende Policy-Analyse (Anm. 39), S. 180.

⁴⁴ DiMaggio, Paul J.; Walter W. Powell: The Iron Cage Revisited. Institutionalized Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Dies. (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago 1991, S. 63–82, hier S. 70.

riieren dabei zwischen den einzelnen Politikfeldern.⁴⁵ Die Auswirkungen dieser transnationalen Diskussionen lassen besonders gut im Bereich der europäischen Beschäftigungspolitik zeigen. So hat beispielsweise die Initiative der EU, die Erwerbsrate von Frauen anzuheben oder eine aktive Beschäftigungspolitik zu betreiben, dazu geführt, daß eine Reihe von südlichen Mitgliedstaaten ihre Politikmodelle grundlegend modifiziert haben.⁴⁶

Wie oben dargestellt, zielt die Europäische Union unter Anwendung des kommunikationsbasierten Steuerungsansatzes darauf ab, wechselseitiges Lernen und Informationsaustausch zwischen den Verwaltungseliten innerhalb der EU zu fördern. Um jedoch die Auswirkungen dieser Art Regulierungspolitik auf Nicht-Mitgliedsstaaten abschätzen zu können, ist es nicht ausreichend, sich allein auf die bestehenden Netzwerke innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten zu konzentrieren. Vielmehr muß berücksichtigt werden, daß die Europäische Union mittlerweile im Rahmen von zahlreichen Partnerschaften und Assoziierungsabkommen eine Reihe solcher netzwerkartiger Strukturen auch mit den Eliten der Drittstaaten unterhält. Sowohl in Kandidatenländer als auch in Nachbarstaaten sind diese Netzwerke mittlerweile fest verankert, so dass zu erwarten ist, daß die beschriebenen Kommunikationsprozesse sich in beiden Staatengruppen entfalten.

Die Kandidatenländer sind durch die Beitrittsverhandlungen besonders eng in die Kommunikationsstrukturen der EU eingebunden. Unter den Bedingungen der Konditionalität sind diese Staaten gefordert, ihre Politikansätze und -modelle gegenüber der Europäischen Union zu überprüfen und zu legitimieren. Die Europäische Kommission erstellt in regelmäßigen Abständen Berichte ('regular reports'), in denen die Fortschritte der Kandidaten im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaften über verschiedene Politikbereiche hinweg einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Des Weiteren gibt sie Benchmarks und Beispiele guter Praxis als Empfehlungen an die Kandidaten weiter.⁴⁷ Folglich unterliegen die Bewerber zwar keiner rechtlichen Ver-

⁴⁵ Börzel, *European Governance* (Anm. 36).

⁴⁶ De la Porte, Caroline: Is the Method of Co-ordination Appropriate for Organising Activities at the European Level in Sensitive Policy Areas? In: *European Law Journal*, 8 (2002) 1, S. 38–58.

⁴⁷ Grabbe, *Europeanisation Goes East* (Anm. 18), S. 314f; Hodson, Dermot; Imelda Maher: The Open Method as a New Form of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination. In: *Journal of Common Market Studies*, 39 (2001) 4, S. 719–746, hier S. 725.

pflichtung, ihre Politiken an gemeinhin akzeptierte Modelle anzupassen, ein mittelbarer Anpassungsdruck besteht hingegen schon.

Insofern kann die Hypothese formuliert werden, daß regulative EU-Politiken, die auf einen kommunikativen Ansatz beruhen, mittelfristig in Kandidatenländern zumindest moderaten institutionellen Wandel hervorrufen.

Beispielhaft für die Auswirkungen kommunikationsbasierter Politiken der EU auf Kandidatenländer ist das so genannte Twinning. Dieses Programm wurde von der EU aufgelegt, um die Bewerber beim Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung zu unterstützen. Dabei werden in die Kandidatenländer Verwaltungsexperten aus den Mitgliedsstaaten entsandt, die ihre administrativen Erfahrungen bei der Umstrukturierung der ehemals zentralistisch organisierten Bürokratien einbringen sollen.⁴⁸ Obwohl keine formalen rechtlichen Verpflichtungen in diesem Bereich bestehen, sind die Kandidatenländer offen für die Angebote der EU, da sie wissen, daß sie ihre Verwaltungen langfristig westlichen Standards anpassen müssen, um deren Akzeptanz unter den Alt-Mitgliedern sicherzustellen.

Größere Auswirkungen von kommunikationsbasierter EU-Politik sind vor allem in den Staaten zu erwarten, die relativ am Anfang des Beitrittsprozesses stehen und deren Aufnahme noch in zeitlicher Ferne liegt. Im Gegensatz zu den Kandidaten, die sich ihrer Aufnahme relativ sicher sein können, müssen diese Staaten häufig ihre Zuverlässigkeit und ihr Potenzial als zukünftige Mitgliedsstaaten erst noch unter Beweis stellen. Hinzu kommt, daß oftmals gerade jene Staaten, die sich noch in Umbruchphasen befinden und deren institutionelle Strukturen instabil sind, besonders empfänglich für Benchmarks, Bewertungsschemen und Rollenmodelle sind, die ihnen dabei helfen, die Transformation zu gestalten.⁴⁹

Angesichts der Notwendigkeit, die zunehmende Anzahl globaler Probleme in Hinblick auf Sicherheit, Verteidigung, Umwelt, Energieversorgung etc. auf transnationaler und internationaler Ebene zu lösen, ist die EU auch mit ihren Nachbarstaaten verstärkt in den Dialog getreten.⁵⁰ Der Aufbau und die Instandhaltung dieser kommunikativen

⁴⁸ Papadimitriou, Dimitris; David Phinnemore: Europeanisation, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania. In: *Journal of Common Market Studies*, 42 (2004) 3, S. 619–639, hier S. 624.

⁴⁹ Grabbe, A Partnership for Accession? (Anm. 21).

⁵⁰ Lavenex, EU External Governance (Anm. 11).

Netzwerke setzen allerdings voraus, daß von beiden Seiten die Notwendigkeit der Kooperation anerkannt wird. Nur wenn diese Bedingung erfüllt ist, kann von den involvierten Partnern angenommen werden, dass sie ihre jeweiligen Politikansätze kritisch hinterfragen und gegebenenfalls an gemeinsam entwickelten Werten und Überzeugungen ausrichten werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt unterhält die EU eine ganze Reihe kommunikativer Netzwerke mit Drittstaaten. Als Beispiel wäre der Energiedialog mit Rußland zu nennen, dessen Zielstellung es ist, die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit im Bereich der Energieerzeugung und Vermarktung zwischen der EU und Rußland zu sondieren.⁵¹ Weiterhin sind die EU und Rußland mit der Initiative zur Schaffung eines gemeinsamen Raumes in den Bereichen Forschung, Bildung und Kultur, die ein Teilprojekt der Roadmap ist, übereingekommen, daß Rußland seine Bildungsstandards, z.B. Universitätsabschlüsse, denjenigen der Europäischen Union anpaßt. Solche Anpassungen sind allerdings sehr zeitaufwendige Unterfangen. Es ist unrealistisch, hier kurzfristige Effekte zu erwarten.⁵²

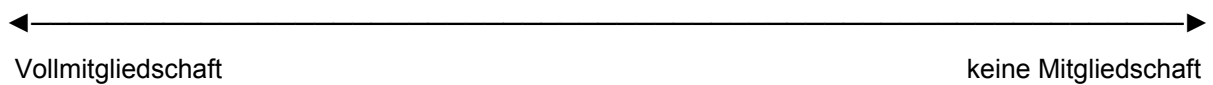
Unter Berücksichtigung dieser Aspekte ist dennoch wahrscheinlich, daß kommunikationsbasierte EU-Politiken in Nachbarstaaten mit keiner oder einer geringen Beitrittsperspektive langfristig über ein zumindest begrenztes Potential verfügen, nationale Anpassungsprozesse in Gang zu setzen.

⁵¹ Commission of the European Union: *European Union – Russia Energy Dialogue. Joint Declaration*. Bruxelles 2000, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/mit_30_10_00/statement_en.htm>.

⁵² Emerson, EU-Russia (Anm. 35).

Tabelle 1: EU Regulierungspolitik und nationaler Wandel

	Mitgliedsstaaten		Kandidaten		Nachbarstaaten
Compliance	Moderater Wandel (Persistenzorientiert)	Übergangsphase	Signifikanter Wandel (Konditionalitätsorientiert)	Übergangsphase	Kein Effekt (Persistenzorientiert)
Wettbewerb	Signifikanter Wandel (Performanzorientiert)		Mittelfristig moderater Wandel (Performanzorientiert)		Langfristig geringfügiger Wandel (Performanzorientiert)
Kommunikation	Mittelfristig moderater bis signifikanter Wandel (Legitimitätsorientiert)		Mittelfristig moderater Wandel (Legitimitätsorientiert)		Langfristig geringfügiger Wandel (Legitimitätsorientiert)



3. Fazit und Ausblick

Ausgangspunkt des vorliegenden Artikels war die Beobachtung, daß sozialwissenschaftliche Konzepte der 'Europäisierung' immer häufiger – selten jedoch methodisch reflektiert – als Erklärungen für nationalen Wandel außerhalb der Mitglieder der Europäischen Union benutzt werden. Diese Inflation von Europäisierungserklärungen zieht Fragen der Übertragbarkeit und Anwendbarkeit dieser Konzepte jenseits der Grenzen der Europäischen Union nach sich. In diesem Artikel haben wir gezeigt, daß insbesondere der policy-analytische Erklärungsansatz durchaus geeignet ist, um Auswirkungen europäischer Politikgestaltung auf Drittstaaten, die wir als Kandidaten oder Nachbarn kategorisiert haben, analytisch differenziert zu erfassen.

Durch seine Konzentration auf die systematischen Auswirkungen der verschiedenen Modi europäischer Politik – nämlich Compliance, Wettbewerb und Kommunikation – auf den Prozeß sowie auf das Ergebnis von Institutionen- und Politikwandel im nationalen Raum lassen sich verfeinerte Hypothesen über Anpassungsgeschwindigkeit, Anpassungstiefe sowie über Anpassungsblockaden bei den Drittstaaten generieren. Damit wird deutlich, daß für Drittstaaten zwei Aspekte von entscheidender Bedeutung sind. Zum einen erzeugen die einzelnen Steuerungsmodi in den Drittstaaten unterschiedliche Anpassungsprozesse. Zum zweiten ist entscheidend, ob der betreffende Drittstaat eine sichere, potentielle oder aber keine realistische Beitrittsperspektive hat. Daher ist es besonders wichtig, analytisch zwischen Kandidatenländern (mit kurz- bis mittelfristiger Beitrittsperspektive) und Nachbarstaaten (ohne Beitrittsperspektive) zu unterscheiden. Auf der Grundlage dieser Annahmen konnten für jeden der untersuchten Modi regulativer EU-Politik differenzierte Hypothesen über potentiellen von der EU induzierten nationalen Wandel formuliert werden. Damit ist ein analytisches Gerüst skizziert, das die Generierung systematischer Erwartungen über Wandelphänomene, die analytische Zuordnung beobachtbaren Wandelgeschehens sowie die Aufstellung erster Erklärungshypothesen erlaubt.

Allerdings läßt sich aus den bisherigen Erfahrungen mit der Leistungsfähigkeit der Europäisierungsansätze im allgemeinen auch eine Warnung formulieren. Die Erklärungskraft dieser Ansätze wird sich künftig auch daran messen lassen müssen, ob besser erfaßt werden kann, welche nationalen Wandelprozesse tatsächlich durch europäische Politikgestaltung und welche durch andere Faktoren ausgelöst wurden.

Nationaler Wandel kann ebenso das Produkt interner oder externer Faktoren sein, die in keinem direkten Zusammenhang mit den Prozessen innerhalb der Europäischen Union stehen. Solche Faktoren wären u.a. die fortschreitende Globalisierung, die Internationalisierung von Kapital- und Finanzmärkten auf internationaler Ebene sowie, systemintern, intra-nationaler Parteienwettbewerb oder innenpolitische Auseinandersetzungen.⁵³ Um dieses grundlegende Zuordnungsproblem methodisch zu entschärfen, wurden in der Literatur bereits verschiedene Herangehensweisen vorgeschlagen. Zunächst einmal würden Europäisierungsstudien enorm von einer Erhöhung der Varianz auf der unabhängigen Variable profitieren. Wenn zusätzlich eine außereuropäische Kontrollgruppen in die Analyse einbezogen würden, könnte man differenzierter für die tatsächlichen Auswirkungen von Europäisierung kontrollieren und EU-induzierte Effekte besser von anderen Einflüssen trennen.⁵⁴ Weiterhin könnten Europäisierungsstudien ihre Erklärungskraft erhöhen, wenn der Methode des Process-Tracing mehr Beachtung geschenkt würde.⁵⁵ Nur indem man die den Wandel auslösenden Mechanismen und deren Effekte genau nachzeichnet, wird man überhaupt in die Lage versetzt, in der Kausalkette zwischen europäischer Regulierung und nationaler Anpassung zwischen Ursache und Wirkung zu unterscheiden und so verlässliche Aussagen über den Einfluß europäischer Politik auf die nationale Arena zu treffen.

Angesichts dieser Herausforderung, der sich die gesamte Europäisierungsforschung gegenüber sieht, gilt es zu betonen, daß das vorgestellte Analysemodell einen ersten systematischen Zugriff auf Europäisierungsgeschehen außerhalb der Europäischen Union darstellt. Es bietet Wissenschaftlern und professionellen Analysten, die primär an empirischer Forschung interessiert sind, ein Werkzeug, das die individuelle Arbeit in die gemeinsame Suche nach Erklärungszusammenhängen und verallgemeinerbaren Erkenntnissen einzupassen vermag. Insbesondere könnten mit diesem Modell konkurrierende Hypothesen formuliert werden, welche die empirische Forschung systematisch anzuleiten vermögen. Wir hoffen daher, daß unser Beitrag mehr kom-

⁵³ Lenschow, Andrea: Europeanisation of Public Policy. In: Richardson, Jeremy (Hg.): *European Union. Power and Policy-Making*. Abingdon 2006, S. 55–71, hier S. 60; Treib, Oliver: Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik. Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 44 (2003) 4, S. 506–528.

⁵⁴ Haverland, Markus: Does the EU Cause Domestic Developments? The Problem of Case Selection in Europeanization Research. In: *West European Politics*, 29 (2006) 1, S. 134–146.

⁵⁵ Lenschow, Europeanisation of Public Policy (Anm. 53); George, Alexander L.; Andrew Bennett: *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge 2005.

parative Forschung und systematische Fallvergleiche in der Südosteuropaforschung anregt.⁵⁶ Europäisierung wird als Konzept nur dann Bestand haben, wenn die Forscher den Aufwand einer eindeutigen Operationalisierung ihrer Konzepte und die ex-ante Spezifikation des Geltungsbereichs ihrer Hypothesen nicht scheuen.

⁵⁶ George, Alexander L.: Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison. In: Lauren, Paul G. (Hg.): *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, and Policy*. New York 1979, S. 43–68.



Contact

Prof. Dr. Christoph Knill
Chair of Comparative Public Policy
and Administration

Box D 91
D-78457 Konstanz
Germany

Phone ++49 7531 88 5597
Fax ++ 49 7531 88 2381
christoph.knill@uni-konstanz.de

 University of Konstanz
www.uni-konstanz.de

 Department of Politics and Management
www.uni-konstanz.de/sektionen/polver

 Chair of Comparative Public Policy and Administration
www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill