

Mehr, weniger, anders? Europäisierung und Europäisierungsforschung im Zeichen von Dauerkrise und Neuem Intergouvernementalismus

Jana Windwehr und Manuel Wäschle*

Europeanisation is an established concept of European integration theory including a stable framework and numerous empirical areas of application today. Therefore, it is all the more surprising that – with few exceptions – there is little debate about the consequences that the European Union's ongoing and multidimensional crisis and the associated changes of European "rules of the game" implicate for Europeanisation processes and research. Important changes are discussed under the controversial heading New Intergovernmentalism whose potential consequences for Europeanisation are discussed in this article. It is argued that under conditions of an increasing orientation towards national interests, domestic resistances as well as a growing informality of European decision-making Europeanisation processes become more complex. Nevertheless, some ambiguity remains concerning a stronger or weaker European influence on national policies. In addition, the upload and interload dimensions (the latter understood as selective co-operation among single member states) predictably gain in importance.

Die Europäische Kommission hat jüngst pünktlich zum 60. Jubiläum der Römischen Verträge in einem Weißbuch zur Zukunft der Europäischen Union (EU) fünf Szenarien dargelegt,¹ wie sich das europäische Integrationsprojekt idealtypisch weiterentwickeln könnte.² Bereits jetzt haben jedoch die vielfältigen Krisen der jüngeren Vergangenheit, allen voran die noch immer nicht überwundene Eurokrise, der absehbare Austritt Großbritanniens und der anhaltende Zuspruch für europakritische Populisten linker wie rechter Couleur, den Modus Operandi europäischer Politikgestaltung nachhaltig verändert und werden die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auch künftig auf absehbare Zeit bestimmen, ohne dass dies gleichzeitig primärrechtlich greifbar ist. In der Integrationsforschung werden diese Veränderungen unter dem (wenn auch umstrittenen)³ Schlagwort des Neuen Intergouvernementalismus diskutiert. Welche Folgen eine solche veränderte Integrationslogik aber für ihr theoretisches Korrelat Europäisierung und damit für die Europäisierungsforschung hat, wurde bislang wenig erörtert. Der vorliegende Beitrag möchte mit einigen grundsätzlichen Überlegungen zur Überwindung dieses Missstandes beitragen: Welche Veränderungen in Ausmaß, Richtung und Mechanismen von Europäisierung sind zu erwarten (und

* Dr. Jana Windwehr, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
Manuel Wäschle M.A., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Für hilfreiche Diskussionen und Hinweise zu früheren Fassungen danken wir den Kollegen der Forschungsgruppe Europäisierung (IRESP) an der Universität Halle, insbesondere deren Leiter Johannes Varwick sowie Christian Stock, Saskia Eggeling und Stephan Klaus.

- 1 Siehe dazu auch Otto Schmuck: Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas – integrationspolitische Einordnung und Reaktionen, in diesem Band, S. 276ff.
- 2 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM(2017)2025.
- 3 Frank Schimmelfennig: What's the news in 'new intergouvernementalism'? A critique of Bickerton, Hodson and Puetter, in: Journal of Common Market Studies 4/2015, S. 723ff., siehe auch weiter unten in diesem Beitrag.

vielleicht auch schon zu erkennen), wenn sich die europäischen „Spielregeln“ maßgeblich – wie vom Neuen Intergouvernementalismus behauptet – wandeln? Der Beitrag gliedert sich in drei Abschnitte. Während eingangs der Stand der Europäisierungsforschung zusammengefasst wird, legt der nachfolgende zweite Abschnitt die Prämissen des Neuen Intergouvernementalismus dar. Ohne zunächst den Anspruch zu erheben, präzise Prognosen abzugeben oder vollwertige Fallstudien auszuführen, werden im abschließenden dritten Abschnitt für alle drei eingangs identifizierten Europäisierungsdimensionen Tendenzen und Erwartungen formuliert, die Anknüpfungspunkte für nachfolgende empirische Studien bieten.

Europäisierungsforschung im Überblick

Die Europäisierungsforschung versucht angesichts der Beobachtung einer zunehmenden europäischen Beeinflussung nationaler Politikstrukturen, -prozesse und Institutionen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, diese analytisch zu erfassen und zu konzeptualisieren.⁴ In Abgrenzung zu älteren, „klassischen“ Integrationstheorien wendet sich dieser Theoriezweig von der Frage ab, warum Integration überhaupt entsteht und welche Art politisches System sie hervorbringt, und derjenigen zu, wie die europäische Integration auf die Mitgliedstaaten zurückwirkt. Dabei knüpft die Europäisierungsforschung zumindest implizit an neofunktionalistische Ideen an, ohne allerdings deren Annahme eines quasi-automatischen Voranschreitens der Integration notwendigerweise zu übernehmen. Basierend auf der Beobachtung, dass sich die Regierungssysteme der Mitgliedstaaten angesichts ‚durchlässiger‘ werdender Landesgrenzen isoliert nicht mehr sinnvoll betrachten lassen, spricht Radaelli von der „penetration of the European dimension in natural arenas of politics and policy“.⁵ Sturm und Pehle bezeichnen das gegenwärtige deutsche Regierungssystem als ein „penetriertes politisches System“, dessen Institutionen, Kompetenzen, Willensbildungsprozesse und Verwaltungspraxis, wenn auch mit erheblicher Varianz zwischen den einzelnen Politikfeldern, zunehmend von der europäischen Ebene beeinflusst und verändert würden.⁶

Der Begriff der Europäisierung selbst wurde besonders in der Frühphase dieses Forschungszweigs häufig inkonsequent und mit sehr unterschiedlichen Inhalten verwendet. So definierten beispielsweise Risse, Cowles und Caporaso Europäisierung anfänglich als „the emergence and the development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving that formalize interactions among the actors, and of policy-networks specializing

4 Bspw. Tanja A. Börzel: The domestic impact of Europe. Institutional adaptation in Germany and Spain, Florenz 1999; Kevin Featherstone: Europeanization in theory and practice, in: Elisabeth Davidson/Arita Eriksson/Jan Hallenberg (Hrsg.): Europeanization of security and defence policy, Stockholm 2002, S. 13ff.; Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl: How Europe matters. Different mechanisms of Europeanization, European Integration Online Papers 7/1999; Roland Sturm/Heinrich Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden 2006.

5 Claudio M. Radaelli: Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, European Integration Online Papers 8/2000, S. 3.

6 Vgl. Sturm/Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem, 2006, S. 12; siehe auch Roland Sturm: Die Europäisierung des deutschen Regierungssystems, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 61ff.

in the creation of authoritative European rules.“⁷ Ein solches Verständnis wirft die Frage auf, welchen Erkenntnisgewinn gegenüber klassischen Integrationstheorien die Europäisierungsansätze dann liefern können. Radaelli bemerkt dazu: „[...] this definition seems to shed more light on the creation of European governance than on the domestic consequences of integration.“⁸ Mittlerweile hat sich jedoch weitgehend ein engeres Verständnis von Europäisierung als Prozess eines strukturellen Wandels von Akteuren und Institutionen, Prozessen, Interessen und Identitäten in Folge der europäischen Integration durchgesetzt: „Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‚ways of doing things‘ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies.“⁹ Dabei verläuft dieser Prozess ungleichmäßig, schrittweise und regional divergent und lässt erheblichen Spielraum für nationale Akteure und Institutionen.¹⁰

Objekte, Mechanismen und Ausmaß von Europäisierung

Folgende Gegenstände können Europäisierungsprozessen unterliegen:

- einzelne Politikfelder (Policy-Dimension);
- nationale Institutionen, bspw. Umstrukturierungen in oder zwischen Ministerien oder Einrichtung von Ausschüssen (Polity-Dimension);
- Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse, strategische Möglichkeiten und Rahmenbedingungen für nationale Akteure (Politics-Dimension); sowie
- Wahrnehmungen, Diskurse und Identitäten.¹¹

Hinsichtlich der Frage, warum, wann und in welcher Intensität Europäisierungseffekte auftreten, wird regelmäßig entlang der drei Governance-Formen Hierarchie, Verhandlung und Koordination unterschieden.¹² Für den Bereich der Hierarchie, in dem in erster Linie vertikale Impulse wirken („top-down“), entwickelten Börzel sowie Börzel und Risse den Goodness-of-fit-Ansatz. Dieser erwartet einen Europäisierungsprozess vornehmlich immer dann, wenn die nationale Position nicht mit der europäischen Vorgabe übereinstimmt und in der Folge ein moderater Anpassungsdruck ausgelöst wird, wobei bei grundlegenden (insbesondere institutionellen) Widersprüchen die Passungenauigkeit wiederum keine Europäisierung auslöst.¹³ Der Goodness-of-fit-Ansatz postuliert mithin keine lineare Abhängigkeit. Falkner differenziert weiter zwischen „policy misfit“, „polity (strukturell-institutio-

7 Thomas Risse/Maria Green Cowles/James Caporaso: Europeanization and domestic change: introduction, in: Thomas Risse/Maria Green Cowles/James Caporaso (Hrsg.): *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Ithaca 2001, S. 1ff., hier S. 3; vgl. auch Johan P. Olsen: *The many faces of Europeanization*, University of Oslo/ARENA Centre for European Studies: ARENA Working Paper 1/2002.

8 Claudio M. Radaelli: *Europeanisation: Solution or problem?*, European Integration Online Papers 7/2004, S. 3.

9 Claudio M. Radaelli: *The Europeanization of public policy*, in: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.): *The politics of Europeanization*, Oxford 2003, S. 27ff., hier S. 30.

10 Vgl. Featherstone: *Europeanization in theory and practice*, 2002, S. 13; Olsen: *The many faces of Europeanization*, 2002, S. 15.

11 Vgl. Featherstone: *Europeanization in theory and practice*, 2002, S. 19; Radaelli: *The Europeanization of public policy*, 2003, S. 35.

12 Vgl. Renate Mayntz: *Von der Steuerungstheorie zu Global Governance*, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41/2008*, S. 43ff.

13 Vgl. Börzel: *The domestic impact of Europe*, 1999; Tanja A. Börzel/Thomas Risse: *Conceptualizing the domestic impact of Europe*, in: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.): *The politics of Europeanization*, Oxford 2003, S. 57ff.

nellem) misfit“ und Anpassungskosten.¹⁴ Für Bereiche ohne Rechtssetzungskompetenz der EU überzeugt der Goodness-of-fit-Ansatz indes weniger, da in Abwesenheit eines auf Gemeinschaftsebene verbindlich gesetzten Maßstabs auch kein „fit“ oder „misfit“ festgestellt werden kann. Radaelli ergänzt daher, im Bereich negativer Integration komme es – in Abwesenheit einer Fit- oder Misfit-Logik – zu einem regulativen Wettbewerb, der zwar ebenfalls durch einen vertikalen Impuls ausgelöst werde, selbst aber als horizontaler Impuls verstanden werden müsse: „It is a matter of willingness and capability to change domestic policies in order to attract capital and highly-skilled labour“.¹⁵

Knill und Lehmkuhl betonen ebenfalls die Bedeutung horizontaler Impulse: Einerseits komme es zu Änderungen der strategischen Position – im Sinne einer Stärkung oder Schwächung von „domestic opportunity structures“ – nationaler Akteure, die zudem mögliche Verhandlungsergebnisse auf europäischer Ebene antizipieren und/oder während ihrer Tätigkeit in Gemeinschaftsinstitutionen entsprechend sozialisiert werden können.¹⁶ Insgesamt trete eine Diffusion von Werten, Normen, Ideen, Problemwahrnehmungen etc. ein, entweder im europäischen Politikprozess oder in Lernprozessen zwischen den Mitgliedstaaten.¹⁷ Dieser Wandel von Diskursen und Wertorientierungen wird auch mit dem Begriff des „soft framing“ beschrieben und insbesondere für solche Politikbereiche unterstellt, in denen die Europäische Union keine oder wenig ausgeprägte eigene Rechtssetzungskompetenzen besitzt.

Die Mitgliedstaaten¹⁸ reagieren, wie bereits betont, unterschiedlich auf einen gegebenen Europäisierungsimpuls. Ihre Handlungsoptionen werden unter den Schlagworten „inertia, absorption, transformation, and retrenchment“¹⁹ diskutiert. Während „inertia“ ein Festhalten am Status quo bezeichnet, bspw. aufgrund grundlegender Widersprüche auf nationaler Ebene, meint „absorption“ eine Anpassung an europäische Vorgaben, ohne dass dabei aber nationale Politikinhalte, -strukturen oder -prozesse grundlegend geändert werden, wie es beim dritten Typus der „transformation“ der Fall ist. Mit „retrenchment“ wird abschließend die kontraintuitive Situation beschrieben, dass Europäisierungsversuche auch

14 Vgl. Gerda Falkner: Comparing Europeanisation effects: from metaphor to operationalization, *European Integration Online Papers* 7/2003, S. 4.

15 Radaelli: *Europeanisation: Solution or problem?*, 2004, S. 12.

16 Vgl. Knill/Lehmkuhl: *How Europe matters*, 1999; und Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl: The national impact of European Union regulatory policy: three Europeanization mechanisms, in: *European Journal of Political Research* 2/2002, S. 255ff., hier S. 260; ähnlich Radaelli: *Europeanisation: Solution or problem?*, 2004, S. 12.

17 Vgl. ebenda, S. 5; auch bspw. Timm Beichelt: *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, 2. Auflage, Wiesbaden 2015, S. 26ff.; Katrin Auel: *Europäisierung nationaler Politik*, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): *Theorien der Europäischen Integration*, Wiesbaden 2012, S. 247ff., hier S. 257ff.; Miriam Hartlapp: *Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy*, *European Integration Online Papers* 13/2009.

18 Die Frage, wie stark der europäische Einfluss in ausgewählten Politikfeldern tatsächlich ausfällt und welche Konsequenzen dies für das jeweilige Regierungssystem hat, ist von der ersten „Welle“ der Arbeiten zur Europäisierung weitgehend nur für die Mitgliedstaaten betrachtet worden. Es folgte eine zweite „Welle“, die im Kontext der Osterweiterung die Europäisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten insbesondere unter dem Vorzeichen der Konditionalität der Vor-Beitrittsphase untersuchte, sodass die Europäisierung von Beitrittskandidaten nun eine eigene Kategorie in der Europäisierungsforschung bildete. Eine dritte Richtung betrachtet im Sinne einer „Europeanization beyond Europe“ die Europäisierung von Nichtmitgliedstaaten im Licht des Erweiterungs dilemmas der EU, in erster Linie hinsichtlich der Staaten der Nachbarschaftspolitik (ENP). Vgl. Frank Schimmelfennig: *Europeanization beyond Europe*, *Living Reviews in European Governance* 1/2007, S. 1; Heather Grabbe: *The EU's transformative power: Europeanisation through conditionality in central and eastern Europe*, Basingstoke 2006.

19 Radaelli: *The Europeanization of public policy*, 2003, S. 37.

eine „Ent-Europäisierung“ hervorrufen können. Neben diesen qualitativen Kategorien entwickelt sich eine quantitative Richtung der Europäisierungsforschung, die den Anteil der Europäisierung an der Gesetzgebung in einzelnen Mitgliedstaaten zu bestimmen versucht.²⁰

Bottom-up- und vertikale Europäisierungsprozesse (up- und interload)

Insgesamt herrscht in der Forschungsliteratur bisher eine deutliche Dominanz der Top-down-Perspektive (des Einflusses der europäischen auf die nationale Ebene) gegenüber der Bottom-up-Perspektive, die umgekehrt den Einfluss der Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene thematisiert, wenngleich Börzel Europäisierung explizit als zirkulären Prozess versteht, in dem die Mitgliedstaaten ihre Präferenzen in die europäische Politikformulierung einfließen lassen („upload“), durch die sie in umgekehrter Richtung beeinflusst werden („download“). Europäisierung sei „a two-way process, which involves the evolution of European institutions that impact on political structures and processes of the Member States“.²¹ Trotz des wiederholten „call for addressing the whole loop“²² wurde der Aspekt des „upload“ mit wenigen Ausnahmen in der Folge selten aufgegriffen, wodurch ein wesentlicher Teil des Europäisierungsprozesses analytisch verlorengeht.²³ Vielfach wird diese Vernachlässigung von Upload-Prozessen damit gerechtfertigt, dass diese quasi identisch mit europäischer Integration an sich seien. Das trifft jedoch nach Ansicht der Verfasser nicht zu, da „upload“ nach hiesigem Verständnis nicht in erster Linie auf die „großen Entscheidungen“ und die Ausgestaltung von Institutionen auf der europäischen Ebene zielt, sondern auf konkrete Inhalte in einzelnen Politikfeldern. Börzel entwickelt dazu eine Typologie der möglichen – grundsätzlichen – Upload-Positionen der Mitgliedstaaten: „pace-setting“ beschreibt die aktive Gestaltung europäischer Politikinhalte und damit das Vorantreiben der Integration in diesem Bereich durch einen Mitgliedstaat, „foot-dragging“ den Versuch der Bewahrung des Status quo und der Verhinderung entsprechender Upload-Ambitionen anderer Mitgliedstaaten. „Fence-sitting“ schließlich bezeichnet eine indifferente und beobachtende Haltung, welche weder einen bestimmten Regelungsinhalt auf europäischer Ebene vorantreibt und unterstützt noch diesen zu verhindern versucht. Entsprechend gering fallen die Upload-Ambitionen des betreffenden Mitgliedstaates aus.²⁴ Über diese Kategorisierung hinaus stellt sich forschungspraktisch dann die Frage nach verfügbaren und erfolgversprechenden Upload-Kanälen und -strategien.

Neben der Download-Lastigkeit der bisherigen Forschung hat diese vielfach auch „vor allem vertikale Mechanismen im Blick, während horizontalen Mechanismen zwischen den

20 Vgl. Annette Elisabeth Töller: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2008, S. 3ff.

21 Tanja A. Börzel: Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting: member state responses to Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 2/2002, S. 193ff., hier S. 193.

22 Dirk Lehmkuhl: Some promises and pitfalls of Europeanization research, in: Paolo Graziano/Maarten P. Vink (Hrsg.): Europeanization. New research agendas, Houndmills/New York 2007, S. 337ff., hier S. 341.

23 Vgl. Auel: Europäisierung nationaler Politik, 2012, S. 263; als Ausnahmen lassen sich bspw. benennen: Sebastiaan Princen: Agenda-setting strategies in EU policy processes, in: Journal of European Public Policy 7/2011, S. 927ff.; Markus Haverland/Duncan Liefferink: Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional preconditions for influencing 'Brussels', in: Journal of European Public Policy 2/2012, S. 179ff.

24 Vgl. Börzel: Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting, 2002, S. 197ff.

Mitgliedstaaten [...] weit weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde“.²⁵ Eine solche Interaktion zwischen Mitgliedstaaten ohne direkte Beteiligung der europäischen Ebene, zum Teil auch ausdrücklich an dieser vorbei, lässt sich durchaus als dritte Dimension von Europäisierung verstehen. Howell bezeichnet „policy transfer“ als „third situation Europeanization“ und versteht diese mit dem Terminus „cross-loading“.²⁶ Damit entstehe eine Unterscheidung zwischen vertikalem Politiktransfer (Politiken der Europäischen Union als Anstoß) und horizontalem Politiktransfer, „[which] incorporates learning from, and assimilating other member state policies without EU involvement“.²⁷ Aufgrund der damit implizierten selektiven Interaktion unter den Mitgliedstaaten wird an dieser Stelle die Bezeichnung „interload“ vorgezogen.²⁸ Diese Dimension weist fraglos Überschneidungen mit der Literatur zu „policy diffusion“, „policy transfer“ und „learning“ auf, die betrachtet, mittels welcher Prozesse Politikinhalte zwischen Staaten sowie innerhalb des europäischen Mehrebenensystems „gelernt“ und (partiell) übernommen werden.²⁹ Wie die zitierten Autoren geht auch der hier verfolgte Ansatz nicht grundsätzlich von einer Konvergenz nationaler Politiken aus. Allerdings stellt er zudem stärker die bewusst aufgenommene Interaktion unter Teilgruppen von Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union, die dann lediglich als „Klammer“ fungiert, in den Mittelpunkt. Angemerkt werden muss, dass die Abgrenzung von „download“ und „interload“ aufgrund eines nicht immer klaren Ausmaßes an Einfluss der Gemeinschaftsinstitutionen fallweise schwerfällt, augenfällig feststellbar etwa im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung.³⁰

Wie eingangs festgehalten, kann der Europäisierungsansatz als etabliertes Konzept der Integrationsforschung gelten und liegt einer Vielzahl empirischer Studien zugrunde, von denen hier nur einige wenige herausgegriffen werden: Beichelt etwa untersucht die Rückwirkungen der europäischen Integration auf das politische System Deutschlands, während sich Buzogány der Europäisierung des Parlamentarismus in Mittel- und Osteuropa und Risse den Folgen für nationale Identitäten widmet.³¹ Mehrheitlich nimmt die Forschung aber die Policy-Europäisierung in den Blick, etwa zur Umweltpolitik, zur Entwicklungsopo-

25 Auel: Europäisierung nationaler Politik, 2012, S. 265.

26 Vgl. Kerry E. Howell: Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches, Queen's University Belfast: Queen's Papers on Europeanisation 1/2004.

27 Ebenda, S. 5.

28 Vgl. Johannes Varwick/Eberhard Eichenhofer/Manuel Wäschle/Jana Windwehr: Europäisierung der Alterssicherungspolitik. Up-, Down- und Interloadprozesse zwischen Mitgliedstaaten und europäischer Ebene, Opladen/Berlin/Toronto 2016, S. 37f.

29 Exemplarisch David Dolowitz/David Marsh: Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, in: Political Studies 2/1996, S. 343ff.; Richard Rose: Lesson drawing in public policy: a guide to learning across time and space, Chatham 1993; Fabrizio Gilardi: Four ways we can improve policy diffusion research, in: State Politics & Policy Quarterly 1/2016, S. 8ff.; Philipp Trein/Giuliano Bonoli/Delia Pisoni: Policy learning in Europe: social policy and labour market reforms in 11 countries, INSPIRES: INSPIRES Working Paper Series 1/2015.

30 Vgl. Howell: Developing Conceptualisations of Europeanization, 2004, S. 5ff.; Trein/Bonoli/Pisoni: Policy learning in Europe, 2015, S. 21.

31 Beichelt: Deutschland und Europa, 2015; Aron Buzogány: Institutionalisierung durch Imitation? Die Europäisierung des Parlamentarismus in Mittel- und Osteuropa, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2015, S. 257ff.; Thomas Risse: A European identity? Europeanization and the evolution of nation-state identities, in: Thomas Risse/Maria Green Cowles/James Caporaso: Transforming Europe. Europeanization and domestic change, Ithaca 2001, S. 198ff.

litik oder zur Alterssicherungspolitik.³² In der Gesamtschau zeigt sich dabei, dass Europäisierungsprozesse zwar grundsätzlich in allen Dimensionen nationalstaatlicher Politik („polity“, „policy“, „politics“) beobachtbar sind, sich dabei aber länder- und themenspezifisch durchaus Unterschiede zeigen (können), Europäisierung mithin nicht mit Konvergenz gleichgesetzt werden darf. Augenfällig ist jedoch, dass die Konsequenzen der seit nunmehr einem Jahrzehnt andauernden und sich kumulierenden Krise(-n) der europäischen Integration für Europäisierung und Europäisierungsforschung kaum diskutiert werden. Welche Veränderungen in Ausmaß, Richtung und Mechanismen von Europäisierung sind zu erwarten, wenn sich die europäischen „Spielregeln“ maßgeblich wandeln? Wie könnte und sollte die Europäisierungsforschung dem – im Einklang mit der Forderung nach einer besseren Verzahnung von Europäisierung und klassischen Integrationstheorien –³³ Rechnung tragen?

Neuer Intergouvernementalismus: Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?

Unbestritten haben die vielfältigen Krisen – mit dem Scheitern des Verfassungsvertrages und der anhaltenden Debatte über die demokratische Qualität, außenpolitische Handlungsfähigkeit und Grenzen der Erweiterung als Vorgeschmack, der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschulden-, der Ukraine- und der Flüchtlingskrise sowie dem Aufstreben von linken wie rechten Populisten als Manifestierung – die Europäische Union verändert und wohl auf absehbare Zeit geprägt. Zwar erscheint die Drehrichtung verschiedener Stellschrauben heute noch nicht verlässlich absehbar, im Negativen wie im Positiven: In welcher Form wird der Brexit letztlich vollzogen? Findet er Nachahmer in anderen Mitgliedstaaten oder entfaltet er eine abschreckende Wirkung? Gibt es eine konsensfähige und nachhaltige Lösung für die Annäherung oder Abfederung der massiv divergierenden Wettbewerbsfähigkeit der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften? Wie verändert sich das weltpolitische Umfeld einschließlich der transatlantischen Partnerschaft und der europäischen Sicherheitsarchitektur und wirkt dies eher als Spaltpilz oder als Katalysator europäischer Eigenständigkeit?

Dennoch erscheinen einige dauerhafte Veränderungen bereits erkennbar, die sich treffend unter dem gegenwärtig vieldiskutierten Schlagwort Neuer Intergouvernementalismus zusammenfassen lassen. Zunächst ist in der Tat auffällig, dass zwar – angesichts des zähen Weges zum Vertrag von Lissabon – eine Vertragsänderung weder vorgenommen wurde noch – trotz einer wieder dynamischeren Debatte – auf absehbare Zeit als realistische Option erscheint, zugleich aber in den vergangenen Jahren dennoch eine starke Aktivitätsausweitung auf europäischer Ebene festzustellen ist. Bickerton, Hodson und Puetter sprechen demzufolge von einem Integrationsparadox, weil es – entgegen der „conventional wisdom“ – zu einer weiteren Integration, aber ohne die damit klassischerweise verbundene Zunah-

32 Tanja A. Börzel: Environmental policy, in: Paolo Graziano/Maarten P. Vink: Europeanization. New research agendas, Houndmills/New York 2007, S. 226ff.; Charlotte Bretherton: Development Policy, in: Charlotte Bretherton/Michael L. Mannin (Hrsg.): The Europeanization of European Politics, Basingstoke 2013, S. 163ff.; Warwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr: Europäisierung der Alterssicherungspolitik, 2016.

33 Vgl. Maarten P. Vink/Paolo Graziano: Challenges of a New Research Agenda, in: Paolo Graziano/Maarten P. Vink: Europeanization. New research agendas, Houndmills/New York 2007, S. 3ff., hier S. 13.

me an Supranationalismus komme.³⁴ Vielmehr zeichne sich der neue europäische Politikmodus durch die Intensivierung von Politikkoordination auf höchster politischer Ebene, vor allem im Europäischen Rat – vermehrt auch in tagespolitischen Entscheidungen –, der Eurogruppe und dem Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) sowie diversen vorbereitenden Gremien aus.³⁵ Deliberation und Konsensbildung würden damit vom supranationalen Rahmen entkoppelt – parallel zu einer markanten Schwächung der Gemeinschaftsmethode. Auch Bulmer und Joseph betonen die „increased role of government heads“, sie sehen allerdings weniger „weiche“ Deliberation als vielmehr „hard intergovernmental bargaining resulting in more supranational outcomes only for insiders“ als maßgeblich an. Damit gehe ein stärkerer Einfluss nationaler Interessen sowie innenpolitischer Erwägungen auf europäische Politiken einher, gar eine „increased penetration of politics at the supranational level by domestic political considerations“.³⁶ Zudem finden die Verhandlungen unter Bedingungen erheblicher Machtasymmetrien unter den Mitgliedstaaten statt, was in der Tat eine Verwirklichung des deliberativen Ideals fraglich erscheinen lässt. In Abgrenzung zum „alten“ Liberalen Intergouvernementalismus müssten Interessen dabei nicht (mehr) als vorwiegend wirtschaftlich motiviert, sondern im breiteren Sinne von „domestic politics“ konzipiert werden.³⁷ Als weiteres Charakteristikum des Neuen Intergouvernementalismus identifizieren die Autoren schließlich die Delegation an weitgehend autonome, aber in erheblichem Maße durch mitgliedstaatliche Interessen beschränkte und problemorientierte „de novo bodies“ wie die Europäische Zentralbank, den Europäischen Auswärtigen Dienst oder den Europäischen Stabilitätsmechanismus,³⁸ wobei diese Klassifizierung aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung dieser Institutionen, aber auch angesichts des Agierens der Europäischen Zentralbank in der Staatsschuldenkrise nicht restlos überzeugt und hier nicht weiter verfolgt werden soll.³⁹

Als Quintessenz des Neuen Intergouvernementalismus lässt sich damit festhalten: Wenn europäische Lösungen dringend erforderlich sind, aber keine Bereitschaft zur (formalen) Kompetenzübertragung besteht oder diese den nationalen Öffentlichkeiten nicht vermittelbar erscheint, kommt es zu einer Reorganisation der Entscheidungsstrukturen, die maßgeblich durch Exekutivlastigkeit und großen Einfluss nationaler Interessen geprägt wird. In der integrationstheoretischen Debatte sind die Annahmen und der Mehrwert des Neuen Intergouvernementalismus allerdings umstritten, wie exemplarisch die Kritik von Schimmelfennig zeigt. Dieser kritisiert, weder werde die Dominanz des intergouvernementalen

34 Vgl. Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter: The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2015, S. 703ff., hier S. 703. Während die zitierten Autoren diese Entwicklung bereits mit dem Vertrag von Maastricht ihren Anfang nehmen sehen, wird hier davon ausgegangen, dass es zwar in den Folgejahren eine Erschließung neuer Politikfelder im intergouvernementalen Modus gab – vorrangig in der Außen- und Sicherheitspolitik –, dies aber zunächst eine politikfeldspezifische Entwicklung darstellte, die sich nicht auf den gesamten Integrationsprozess der 1990er und frühen 2000er Jahre verallgemeinern lässt (man denke etwa an die Vergemeinschaftung im Bereich Justiz und Inneres). Vielmehr setzt nach Ansicht der Verfasser eine deutliche verschärfte Intergouvernementalisierung im Zuge der Krisenbewältigung ab ca. 2009 ein.

35 Vgl. auch Uwe Puetter: Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel: die Europäische Union nach der Eurokrise, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/2015, S. 406ff.

36 Simon Bulmer/Jonathan Joseph: European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics, in: *European Journal of International Relations* 4/2015, S. 1ff., hier S. 15.

37 Vgl. Bickerton/Hodson/Puetter: The new intergovernmentalism, 2015, S. 714f.

38 Vgl. ebenda, S. 705.

39 Vgl. zur Kritik Schimmelfennig: What's the news in 'new intergovernmentalism?', 2015, S. 723ff.

Modus hinreichend belegt noch seien die zur Illustration verwendeten Charakteristika tatsächlich neu oder fügten dem etablierten Ansatz des Liberalen Intergouvernementalismus substanzielle Erkenntnisse hinzu. Vielmehr gebe es jenseits einzelner Politikbereiche gute Gründe, von einer weiteren Supranationalisierung europäischer Politik auszugehen, etwa aufgrund durchaus vorhandener Kompetenzzuwächse der Kommission, der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat oder der fortlaufenden Stärkung des Europäischen Parlaments, aber auch auf Ebene der Integrationsergebnisse.⁴⁰ Ohne abschließend entscheiden zu können und zu müssen, ob diese berechtigten Einwände im Rahmen des Neuen Intergouvernementalismus korrigiert werden oder doch eher eine Weiterentwicklung des „traditionellen“ intergouvernementalen Paradigmas in Richtung der kürzlich integrierten Politikfelder (Justiz- und Innen-, Außen- und Sicherheits-, Fiskalpolitik) und eines breiteren Verständnisses der inner-mitgliedstaatlichen Meinungsbildung erfolgen sollte (so der Vorschlag bei Schimmelfennig), bieten die Befunde der Intergouvernementalisierungsdebatte doch hinreichend Anknüpfungspunkte für eine Diskussion der erwartbaren Folgen für Europäisierungsprozesse. Diese sollen mit punktuellen empirischen Verweisen, ansonsten aber zunächst konzeptionell, im letzten Abschnitt diskutiert werden.

Europäisierung in Zeiten der Krise und des Neuen Intergouvernementalismus

Wenig diskutiert wurden bisher die Folgen der beobachtbaren Verschiebungen in der Integrationslogik für Europäisierung und Europäisierungsforschung.⁴¹ Das ist insofern misslich, als Veränderungen in der Integrationslogik mit hoher Plausibilität auch einen Wandel der Intensität und Mechanismen von Europäisierung bewirken werden, mithin Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten und deren Engagement – bei der Formulierung europäischer Politikinhalte – haben werden. Ohne zunächst den Anspruch zu erheben, präzise Prognosen abzugeben, werden im Folgenden für alle drei eingangs identifizierten Europäisierungsdimensionen Tendenzen und Erwartungen formuliert, welche die Europäisierungsforschung zukünftig empirisch testen könnte.

Download-Dimension

In der Download-Dimension ist ein Spannungsverhältnis aus wachsenden Widerständen und daraus resultierender „non-compliance“ einerseits und einer höheren Verbindlichkeit auf höchster politischer Ebene ausgehandelter Beschlüsse andererseits zu erwarten. Saurugger verweist auf wachsende Umsetzungsschwierigkeiten, wenn innenpolitische Restriktionen zunehmen: „opposition at the domestic level makes implementation of European public policies difficult“.⁴² Als Beispiel kann auf die jüngste Migrationskrise verwiesen werden. So beschlossen die Staats- und Regierungschefs schon 2008 einen EU-Pakt zu Einwanderung und Asyl, der erstmals auch eine Umsiedlung von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten vorsah, wenn auch nur auf „freiwilliger und koordinierter Basis“. Als die EU-Innenminister auf dem Höhepunkt der Asyl- und Migrationskrise 2015 schließlich per Mehrheitsentscheid einen verbindlichen Verteilungsmechanismus für Flüchtlinge in

⁴⁰ Vgl. ebenda.

⁴¹ Eine Ausnahme bildet Sabine Saurugger: *Europeanisation in times of crisis*, in: *Political Studies* 2/2014, S. 181ff.

⁴² Ebenda, S. 181.

Europa beschlossen, geschah dies gegen den Widerstand einiger ost- und mitteleuropäischer Mitgliedstaaten, die auf ein ablehnendes Meinungsbild ihrer Bevölkerung verwiesen. Mit Blick auf die bis dato geringe Zahl an tatsächlich durchgeführten Umverteilungen muss das Vorhaben insgesamt als (an innenpolitisch bedingten Widerständen) gescheitert angesehen werden. Falkner bestätigt den Befund einer zumindest in Teilen zunehmenden „non-compliance“, vor allem in Bereichen mit großer Sichtbarkeit und unmittelbarer Relevanz für nationale Politik und Wählerschaft, und fordert eine Stärkung europäischer Durchsetzungskraft bzw. sieht andernfalls die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union in Gefahr.⁴³ Obwohl etwa die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters als eine direkte Reaktion auf die Wirtschaftskrise 2008/2009 eingeführt wurden und derartige strukturelle Fehlentwicklungen in den europäischen Volkswirtschaften künftig verhindern helfen sollen, verweigern die Mitgliedstaaten regelmäßig deren Umsetzung. Lediglich zehn von insgesamt 157 Empfehlungen für das Jahr 2014 haben die Staaten vollständig umgesetzt, wie eine Auswertung des Ausschusses für Wirtschaft und Währung im Europäischen Parlament zeigt.⁴⁴ Dies entspricht einer Quote von 6 Prozent; 70 Empfehlungen wurden hingegen nur teilweise (45 Prozent), 77 Empfehlungen überhaupt nicht umgesetzt (49 Prozent). Daraus resultiert zunächst die Hypothese, dass die Download-Intensität *ceteris paribus* geschwächt wird und „non-compliance“ zunimmt, weil der europäische Politikprozess verstärkt einer Logik der Verteidigung nationaler Interessen folgt und innenpolitische Widerstände wachsen.

Andererseits legt der intergouvernemental geprägte Entscheidungsprozess die Hürden für eine Beschlussfassung hoch bzw. gibt der Artikulation nationaler Interessen bereits umfassenden Raum, sodass eine erfolgreiche Umsetzung gemeinsamer Beschlüsse durch die Mitgliedstaaten idealtypisch gedacht wahrscheinlicher wird: Die Download-Intensität nimmt (potentiell) in Teilen zu, weil Entscheidungen auf höchster politischer Ebene, die Dringlichkeit gemeinsamer Probleme und neue formelle und informelle Einflussmechanismen die Verbindlichkeit und Durchsetzungskraft europäischer Regelungen fördern.⁴⁵ Angesichts erheblicher Akzeptanzprobleme ist allerdings davon auszugehen, dass potentielle europäische Ursprünge national umzusetzender Politik kaum öffentlich kommuniziert und Entscheidungen vielmehr im Diskurs als weitgehend oder rein national motiviert dargestellt werden. Eine weitere Variante stellt eine (scheinbare) Technisierung eigentlich genuin politischer Fragen dar, um Herausforderungen in der nationalen Politik umgehen zu können. Vordergründige Detailfragen und informelle Einflusskanäle können infolgedessen durchaus einen umfassenden Anpassungsdruck in den Mitgliedstaaten auslösen, den es analytisch aufzudecken gilt. In der Eurokrise entwickelte sich die Europäische Zentralbank nach diesem Muster zu einem entscheidenden Akteur, der mittels informeller Kanäle und seiner rein geldpolitisch begründeten, aber mit politisch weitreichenden Folgen behafteten

43 Gerda Falkner: Is the EU a non-compliance community? Towards ‘compliance for credibility’ and EU action for the protection of democracy in Europe, Sciences Po: Les Cahiers européens de Sciences Po 1/2013.

44 Martin Hradiský: Implementation of the 2014 country specific recommendations, Europäisches Parlament, Economic Governance Support Unit, PE 542.649.

45 Vgl. bspw. Andreas Feronas: The changing face of europeanisation in times of crisis: imposing the EU “recipe” on the Greek welfare state reforms, Konferenzpapier, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/308777963_The_Changing_Face_of_Europeanisation_in_Times_of_Crisis_Imposing_the_EU_recipe_on_the_Greek_Welfare_State_Reforms (letzter Zugriff: 6.3.2017), S. 2; Bickerton/Hodson/Puetter: The new intergovernmentalism, 2015, S. 711.

Maßnahmen etwa in Spanien und Italien als Katalysator für einschneidende Sozialreformen wirkte.⁴⁶

Upload-Dimension

Weitreichende Konsequenzen hat der Wandel europäischer Politikprozesse für die Bedeutung der Upload-Dimension. Wenn der Befund zutrifft, dass europäische Einflüsse zunehmend durch nationale Interessen geprägt und letztlich politisiert werden, ist in der Tat die Dominanz des Top-down-Ansatzes von Europäisierung in der Forschungsliteratur zu hinterfragen. Vielmehr entstehen Feedback-Schleifen und letztlich ein zirkulärer Europäisierungsverlauf.⁴⁷ Das Europäische Semester illustriert diesen kreisförmigen Verlauf in der Tat in überzeugender Weise, verbindet es in einem abgestimmten Aushandlungs- und Abstimmungsprozess doch die Wirtschafts- und Fiskalpolitiken der Mitgliedstaaten mit den einzelnen europäischen Koordinierungsinstrumenten. Aufbauend auf dem von der EU-Kommission vorgelegten Jahreswachstumsbericht und den allgemeinen Empfehlungen für die Eurozone legen der Rat der EU und der Europäische Rat dabei bis April jeden Jahres zunächst die politischen Leitlinien für den neuen Koordinierungszyklus fest, ehe die Mitgliedstaaten anschließend in ihren Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen konkrete Ziele und Strukturreformen vorschlagen. Diese spezifischen Ziele und politischen Maßnahmen bilden dann die Grundlage für die länderspezifischen Empfehlungen, die von der EU-Kommission im zweiten Quartal für jeden Mitgliedstaat vorgeschlagen und ihrerseits wieder durch den Rat der EU angenommen werden müssen. Nahe liegt damit die Erwartung, dass die Upload-Aktivitäten der Mitgliedstaaten angesichts einer zunehmend von nationalen Interessen geprägten Integrationslogik, als existenziell wahrgenommener Problemlagen und evidenter Interdependenzen zunehmen. Für die Europäisierungsforschung geht damit die forschungspraktische Konsequenz einher, dass abhängige und unabhängige Variable nicht mehr ohne Weiteres benannt werden können bzw. nach je einer Hälfte des Zirkels wechseln: „[...] if the domestic level initiates change in the EU and affects European integration then the variables are reversed. The relationship between European integration and Europeanization is interactive and the distinction between the dependent and independent variable obscured.“⁴⁸

Allerdings sprechen die skizzierten Trends zugleich dafür, dass mehr „upload“ nicht gleichbedeutend mit stärkeren Präferenzen für gemeinsame europäische Lösungen ist. Vielmehr erschöpfen sich entsprechende Aktivitäten der Mitgliedstaaten vielfach im Blockieren von Vorschlägen der Gemeinschaftsinstitutionen oder anderer Mitgliedstaaten.⁴⁹ Verwiesen sei hier exemplarisch etwa auf den bereits erwähnten Umverteilungsmechanismus für Flüchtlinge, der von Teilen der ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten abgelehnt wird. Im Bereich des Sozialschutzes wiederum wehren sich die Staaten mehrheitlich gegen einen größeren Spielraum für die EU-Kommission, den diese etwa durch eine ver-

46 Vgl. Varwick/Eichenhofer/Wäsche/Windwehr: Europäisierung der Alterssicherungspolitik, 2016, S. 187, 210; Jörg Asmussen: Einleitende Stellungnahme der EZB in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, 11. Juni 2013, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130611.de.html> (letzter Zugriff: 7.3.2017).

47 Vgl. Saurugger: Europeanisation in times of crisis, 2014, S. 189; grundsätzlich angelegt, wenn auch unter anderen Vorzeichen, bereits bei Börzel: Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting, 2002.

48 Howell: Developing Conceptualisations of Europeanization, 2004, S. 3.

49 Ähnlich die Erwartung bei Saurugger: Europeanisation in times of crisis, 2014, S. 183.

bindliche Definition des Faktors Angemessenheit im Kontext von Alterssicherungssystemen anstrebt.

Zudem öffnen intergouvernementale Aushandlungsprozesse die Tür für einen prägenden Einfluss von Machtasymmetrien unter den Mitgliedstaaten: Das durch den institutionellen Rahmen eigentlich angestrebte institutionelle Gleichgewicht wird zugunsten politisch und ökonomisch mächtiger Staaten verschoben und das Gemeinschaftsinteresse geschwächt. Besonders deutlich zeigt sich diese grundsätzliche Asymmetrie von kleinen und großen Staaten⁵⁰ sowie Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Haushaltslagen in den zahlreichen innerhalb und außerhalb des Unionsrechts angesiedelten Rettungsmaßnahmen während der Eurokrise, die deutlich die Handschrift der stabilitäts- und ordnungspolitisch orientierten Staaten um Deutschland tragen und deren Umsetzung erst durch die zugespitzten (expliziten wie impliziten) finanziellen Abhängigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten möglich wurde. Die Ausgangsbedingungen für eventuelle Upload-Bestrebungen sind damit trotz der im institutionellen Design der Europäischen Union zumindest punktuell angelegten positiven Diskriminierung kleiner Mitgliedstaaten alles andere als gleich.

Interload-Dimension

Schließlich stärken die Rahmenbedingungen von Krise und Intergouvernementalisierung die Annahme einer dritten Dimension von Europäisierung, die durch selektiven Austausch und ebensolche Kooperation geprägt wird. Interload-Aktivitäten, verstanden als problemlösungsorientierte ‚Interessenallianzen‘ gleichgesinnter Mitgliedstaaten, nehmen einen zunehmend höheren Stellenwert ein und lassen sich sowohl als Element der Differenzierung als auch der Informalisierung europäischer Politik bis hin zum „bypass“ der Gemeinschaftsinstitutionen verstehen. Unterschiedliche Formen der Differenzierung oder Flexibilisierung sind dabei kein ungewöhnliches Phänomen der europäischen Integration, sind doch zentrale Projekte wie etwa der Euro oder Schengen von teilweise dauerhaften Opt-outs gekennzeichnet und begründen ihrerseits wieder Pfadabhängigkeiten für weitergehende Verzweigungen innerhalb und außerhalb des Unionsrechts, wie die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Fiskalpakt jüngst zeigen. Zu erwarten ist aber eine Intensivierung solcher Austausch- und Kooperationsprozesse in- und außerhalb des EU-Rahmens mit anderen (Mitglied-)Staaten im Falle ähnlicher Problemlagen oder Handlungspräferenzen, wobei dies nicht zwingend EU-Staaten sein müssen. Vielmehr ist die Interload-Dimension ein potenzielles Einfallstor für externe Akteure (absehbar: Großbritannien), sodass in betroffenen Politikbereichen eher eine „Mitgliederisierung“ als eine genuine Europäisierung erfolgen dürfte.

Schlussfolgerungen: mehr, weniger, anders?

Der vorliegende Beitrag hat potentielle Folgen einer Europäischen Union in der Dauerkrise und eines damit einhergehenden Wandels der Integrationslogik(-en) für Europäisierungsprozesse und Europäisierungsforschung skizziert. Für die Download-Dimension lassen sich aus den theoretischen Reflexionen keine eindeutigen Tendenzen bezüglich Inten-

⁵⁰ Vgl. grundlegend Diana Panke: Small states in the European Union: coping with structural disadvantages, Farnham 2010.

sität bzw. Verbindlichkeit ableiten. Erkennbar ist zwar, dass Entscheidungen auf höchster politischer Ebene, die Dringlichkeit gemeinsamer Probleme und neue formelle und informelle Einflussmechanismen die Verbindlichkeit und Durchsetzungskraft europäischer Regelungen fördern (können), gleichzeitig aber folgt der europäische Politikprozess verstärkt einer Logik der Verteidigung nationaler Interessen und innenpolitische Widerstände wachsen. Analytisch rücken damit geänderte Wirkmechanismen und informelle Kanäle von Europäisierung stärker in den Vordergrund, die angesichts bestehender und vermutlich noch weiter anwachsender Divergenzen zwischen den auf europäischer Ebene ausgehandelten Ergebnissen und den Präferenzen eines Großteils der heimischen Wählerschaft vermehrt genutzt werden und in der Forschung fallweise erst offengelegt werden müssen.

Folgt man der Prämisse des Neuen Intergouvernementalismus, dass die postulierte stärkere Interessenorientierung der Mitgliedstaaten über rein wirtschaftliche Fragestellungen hinaus zu denken ist, gewinnen die Bottom-up-Perspektive und ein Verständnis von Europäisierung als iterativer Prozess an Bedeutung. Nur durch die Berücksichtigung von Aushandlungsprozessen und Rückkopplungen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene lassen sich verlässlich Schlüsse über die Relevanz des Faktors Europa in den beobachtbaren Veränderungen auf nationaler Ebene im Zeitverlauf ziehen. Bislang vernachlässigt wurden in diesem Kontext die bestehenden (und mit dem Austritt Großbritanniens wohl weiter zunehmenden) Machtasymmetrien zwischen den Mitgliedstaaten, die sich in den unterschiedlichsten Kategorien und je nach konkreter Zusammensetzung in einem flexiblen Integrationsprojekt manifestieren können, die aber Ausmaß, Inhalt und Richtung des jeweiligen Europäisierungsprozesses erheblich mitbestimmen. Eine relevante Hintergrundfragestellung bzgl. etwaiger Upload-Ambitionen und -Erfolge betrifft unterschiedliche Ausgangsbedingungen großer und kleiner(-er) bzw. zum gegebenen Zeitpunkt wirtschaftlich wie politisch wirkmächtiger Mitgliedstaaten. Ableitbar daraus zeigt sich auch eine zunehmende Relevanz der Interload-Dimension, verstanden als problemlösungsorientierte Interessenallianzen gleichgesinnter Mitgliedstaaten unter Umgehung bestehender Gemeinschaftsinstitutionen. Mit einer zunehmenden Differenzierung bzw. Flexibilisierung des Integrationsprojekts, insbesondere in Formaten, die außerhalb des bestehenden Unionsrahmens angelegt sind, ergibt sich aus der reinen EU-Mitgliedschaft der beteiligten Staaten dabei nicht zwangsläufig auch ein europäischer Impetus bzw. eine europäische Herkunft beobachteter Veränderungen. Ob also tatsächlich eine Europäisierung und nicht eher eine „Mitgliederisierung“ mit variabler Ausgestaltung vorliegt, muss fallweise geprüft werden. Insgesamt steht die Europäisierungsforschung angesichts der vieldimensionalen Krise(-n) und der unter dem Schlagwort des Neuen Intergouvernementalismus zusammengefassten Veränderungen also vor einer weitreichenden Komplexitätssteigerung zwischen und innerhalb der einzelnen Teildimensionen „download“, „upload“ und „interload“. Europäisierungsprozesse werden also absehbar „anders“ verlaufen – ob dies in letzter Konsequenz zu einem ‚Mehr‘ oder ‚Weniger‘ an europäischen Einflüssen auf nationale Politik führt, muss vorerst offenbleiben.