

2 Subnationale Mobilisierung und Lobbying in der EU

Dieses Kapitel arbeitet den Stand der dieser Arbeit zugrunde liegenden Frage nach den Einflussfaktoren, die zur Eröffnung regionaler Vertretungen in Brüssel führen. Relevant ist zum einen die Debatte über subnationale Mobilisierung. Sie setzt sich mit den Regionen zur Verfügung stehenden Wegen der Interessenvertretung auf europäischer Ebene auseinander und definiert Regionalbüros als einen wichtigen Kanal der subnationalen Mobilisierung. Zum anderen ist der mit der Mobilisierung eng verwandte Forschungszweig relevant, der sich mit dem Lobbying privater Akteure und Interessengruppen auf supranationaler Ebene beschäftigt. Beide Bereiche stellen die Beziehung zwischen Interessengruppen und EU-Institutionen bzw. der europäischen Politikarena ins Zentrum. Wie zu zeigen sein wird, stehen beide Forschungsstränge vor den gleichen methodischen und theoretischen Herausforderungen. Die Betrachtung und Synthetisierung der verschiedenen Lösungsansätze für die gleichen Probleme stellt ein großes Potential dar, das diese Arbeit ausschöpfen möchte.

Von einem Zusammenführen der Erkenntnisse könnten beide Forschungsbereiche gleichermaßen profitieren. Durch eine Diskussion des Forschungsstandes beider Bereiche kann sich die vorliegende Arbeit schließlich das Potential an Synergieeffekten zunutze machen. Der erste Teil dieses Kapitels beschäftigt sich nach einer kurzen Vorstellung des dem Literaturüberblick zugrundeliegenden Schemas mit den Erkenntnissen der subnationalen Mobilisierungsforschung (Abschnitt 2.1). Im zweiten Teil werden zentrale Erkenntnisse aus dem Forschungsbereich der Interessengruppen in der EU erörtert (Abschnitt 2.2).

2.1 Forschungsstand zur subnationalen Mobilisierung

Der Forschungsbereich „subnationale Mobilisierung“ leidet an zwei grundlegenden Defiziten. Erstens beschäftigen sich nur sehr wenige Studien im Detail mit den Vertretungen subnationaler Einheiten in Brüssel (Michalowitz 2004). Hinzu kommt, dass sich diese Studien in der Regel auf die Beschreibung der Aktivitäten, den Aufbau und die Organisationsform der Regionalbüros beschränken und

das Finden von Erklärungen von sekundärer Bedeutung sind (z.B. Neunreither 2001). Zweitens bietet der Forschungsstand keinen allgemeinen Erklärungsansatz für das Phänomen der subnationalen Mobilisierung, auf den die vorliegende Arbeit zurückgreifen könnte. Zwar existieren einige Studien (z.B. Blatter et al. 2008; Marks et al. 1996; Nielsen/Salk 1998), die sich der Erklärung subnationaler Mobilisierung widmen, doch beschäftigen sich diese nur mit einzelnen Teilaspekten und vernachlässigen die Variationsvielfalt europapolitischen Engagements regionaler Gebietskörperschaften. In der Folge liegen lediglich Teilargumente und Puzzlestücke eines möglichen allgemeinen Erklärungsansatzes subnationaler Mobilisierung vor.

Für die in dieser Arbeit zum Ziel gesetzte Erarbeitung eines allgemeinen Erklärungsansatzes, der sowohl auf die verschiedenen Formen als auch auf die Gesamtheit der subnationalen Mobilisierung angewandt werden kann, muss der Literaturstand zu Regionalvertretungen im Speziellen und der Mobilisierung im Allgemeinen umfassend aufgearbeitet werden. Dies erfolgt in drei Schritten.⁵ Zunächst wird erarbeitet, was unter Mobilisierung verstanden wird und wie sie sich empirisch manifestiert. Definitionen und verschiedene Konzeptionen der Mobilisierung werden hier ebenso diskutiert, wie die in den zahlreichen Studien enthaltenen empirischen Informationen zum tatsächlichen Engagement subnationaler Entitäten (Abschnitt 2.1.1). Hieraus lassen sich erste Schlussfolgerungen zum Zusammenspiel verschiedener Mobilisierungskanäle ziehen. In einem zweiten Schritt werden die sich bereits bei den Konzeptionalisierungen von Mobilisierungskanälen abzeichnenden Implikationen für einen möglichen Erklärungsansatz näher betrachtet (Abschnitt 2.1.2). Insbesondere ist zu diskutieren, zu welchen Ergebnissen die Mobilisierungsforschung bezüglich des Erfolgs und des Zusammenspiels der verschiedenen Einflusskanäle kommt. Diese Ergebnisse sind wichtig, weil sie detailliert Aufschluss über Unterschiede im Erfolg von Mobilisierungskanälen geben. Schließlich wird der Forschungsstand hinsichtlich der Erklärungsansätze und -faktoren für subnationale Mobilisierung aufgearbeitet, welche die Literatur hervorgebracht hat (Abschnitt 2.2.3).

⁵ In Tabelle 2.1 im Zwischenfazit zum Forschungsstand der subnationalen Mobilisierung (Abschnitt 2.1.4) sind Leitfragen formuliert, welche die Aufarbeitung der drei Aspekte Konzeption, Implikation und Erklärung erleichtert. Des Weiteren sind die wichtigsten Ergebnisse der bisherigen Forschung zur subnationalen Mobilisierung im Allgemeinen und der zu Regionalvertretungen im Speziellen zusammengefasst.

2.1.1 Konzeptionen subnationaler Mobilisierung

Während subnationale Mobilisierung zunächst als eine Form der regionalen Interessenaggregation verstanden wurde (Hooghe 1995: 175), hat sich im Laufe der Zeit eine breitere Definition etabliert. Derzufolge umfasst subnationale Mobilisierung das wachsende Engagement subnationaler Entitäten in Bezug auf Institutionen und Prozesse europäischer Politikentscheidungen (Jeffery 2000: 1-2). Bereits in den ersten Beiträgen zu diesem Forschungsbereich (z.B. Hooghe 1995) wurde ein großes Portfolio an potentiellen Wegen, d.h. Mobilisierungskanälen, identifiziert, die es regionalen und lokalen Entitäten ermöglichen, subnationale Interessen in den europäischen Politikentscheidungsprozess einfließen zu lassen (z.B. Hooghe 1995). Die Mehrheit der Studien konzentriert sich auf fünf Kanäle, die aus regionaler Sicht als besonders erfolgversprechend erscheinen. Diese sind – neben den Vertretungen von Regionen in Brüssel – der Ausschuss der Regionen, der Ministerrat, die Verbindungen zur Europäischen Kommission sowie Netzwerke subnationaler Entitäten (z.B. Hooghe/Marks 1996). Darüber hinaus argumentieren manche Autoren, dass das Europäische Parlament ebenfalls einen Kanal für eine potentielle Einflussnahme auf europäische Politikentscheidungen darstellt (z.B. Tatham 2008).

Die bloße Identifikation möglicher Einflusskanäle sagt allerdings noch nichts über deren Wirksamkeit aus. Deshalb ist ein zweiter Schritt notwendig, bei welchem von den einzelnen Wegen der Interessenvertretung abstrahiert wird. Dabei werden zuerst Konzeptionalisierungen regionaler Einflussnahme basierend auf Gemeinsamkeiten und Unterschieden erarbeitet, welche später die Ableitung von Implikationen ermöglichen.⁶ In diesem Zusammenhang sind in der Mobilisierungsliteratur zwei Herangehensweisen der Konzeptionalisierung zu finden. Die erste differenziert nach formellen und informellen Zugängen zur europäischen Politikarena. Formelle Zugänge beziehen sich auf Institutionen, die in den europäischen Politikentscheidungsprozess direkt involviert sind. Der Ausschuss der Regionen (AdR), der Ministerrat und die Verbindungen zur Europäischen Kommission gelten als diejenigen institutionellen Kanäle, die einen direkten Zugang zu Entscheidungsträgern bieten (Hooghe/Marks 1996).⁷ Regionalvertretungen und regionale Netzwerke hingegen werden als informelle Kanäle typologisiert, weil sie von subnationalen Entitäten zwar als Sprachrohr genutzt werden können, aber nicht als institutionalisierte Zugänge zu Politikentscheidungsprozessen den Regionen zur Verfügung stehen (Hooghe 1995).

⁶ Die Ableitung konkreter Implikationen erfolgt in Abschnitt 2.2.2.

⁷ In diesem Zusammenhang beziehen sich die direkten Verbindungen von Regionen zur Europäischen Kommission auf ihre Beteiligung in der Strukturpolitik (vgl. Hooghe/Marks 1996: 78).

In der zweiten Herangehensweise ist das Entscheidungskriterium die Verortung der Kanäle im institutionellen Gefüge. Hierbei wird unterschieden, ob sie innerhalb des Nationalstaates oder direkt auf europäischer Ebene angesiedelt sind. Eine Vielzahl von Beiträgen befasst sich mit den oft umstrittenen Wegen der Interessenvertretung, die außerhalb des Nationalstaates liegen (z.B. Neunreither 2001; Tatham 2008). Denn obwohl Außenpolitik und das Unterhalten internationaler Beziehungen Privilegien eines Nationalstaates sind, unternehmen viele subnationale Entitäten paradiplomatische Aktivitäten.⁸ Das Umgehen des Nationalstaates ist deshalb ein höchst interessanter Aspekt subnationaler Mobilisierung, da es das Aufbrechen des nationalstaatlichen Monopols in der europäischen Politik demonstriert und die „gate keeper“-Rolle des Nationalstaats infrage stellt (Bache 1998). Parallel haben sich auch innerstaatlich strukturelle Veränderungen zugunsten regionaler Gebietskörperschaften vollzogen. So konnten regionale Einheiten in den zurückliegenden Jahren Zugangsmöglichkeiten zur nationalen Positionsfindung in europäischen Politikfragen aufbauen.⁹ Diese Entwicklungen zwangen Nationalstaaten, Kooperations- und Koordinationsprozeduren mit den regionalen Gebietskörperschaften zu etablieren (Jeffery 1996b: 212). Als Ergebnis zeigt sich, dass sich unter dem Einfluss der europäischen Integration die intergouvernementalen Beziehungen innerhalb der Nationalstaaten zugunsten der Regionen verschoben haben. Die entstandenen Gelegenheitsstrukturen eröffnen den subnationalen Entitäten das Potential, europäische Politik zu beeinflussen (Desideri/Santantonio 1996).¹⁰ Dennoch ist dieser verstärkte Einfluss subnationaler Entitäten auf die nationale Positionsfindung nicht ausreichend für eine Einflussnahme auf EU-Entscheidungen, denn in den schlussendlichen Verhandlungen auf europäischer Ebene sind Regionen nicht direkt involviert (Kerremans/Beyers 1996: 51).

Neben diesen konzeptionellen und theoretischen Aspekten haben zahlreiche Studien (z.B. Morass 1996; Smith 1996) empirische Erkenntnisse zusammengetragen, welche die angesprochenen Konzeptionen konsolidieren und weitere Hinweise zu möglichen Implikationen geben. Die Studien können entsprechend

⁸ Im Laufe der Zeit wurde in vielen EU-Mitgliedsstaaten den subnationalen Gebietskörperschaften das Recht eingeräumt, Vertretungen in Brüssel oder Kontaktbüros zu anderen Regionen und Nationalstaaten zu etablieren. Auch in Deutschland war diese Form der außenpolitischen Aktivität deutscher Länder juristisch umstritten. So kam Westerwelle (1989) zum Schluss, dass die Einrichtung von Ländervertretungen im Ausland nicht verfassungskonform sei.

⁹ Beispielsweise ist das Koordinationssystem zwischen Nationalstaat und subnationalen Einheiten in Belgien nach Politikbereichen unterschiedlich ausgestaltet. Kerremans (2000) erörtert detailliert das belgische Koordinationssystem im Bereich der Umweltpolitik.

¹⁰ „SNAs [subnational authorities] have begun (...) to mobilize this through rather than beyond the established structures of the Member State. ‘Europe’, for SNAs [Subnational Authorities], has become domesticated rather more than have become internationalized” (Jeffery 2000: 2).

ihrem Fokus in drei Gruppen eingeteilt werden. In der ersten Gruppe sind Studien zu finden, die einen oder mehrere Kanäle in den Mittelpunkt ihres Interesses stellen. In diesem Fall sind die Prozesse innerhalb der Kanäle und die Frage zentral, wie subnationale Interessen im europäischen Politikprozess eingebracht werden. Das Hauptaugenmerk liegt folglich auf dem Prozess der Einflussnahme und nicht auf dem tatsächlichen Ergebnis der Lobbyingaktivität.¹¹ Ziel dieser Studien ist es, Kenntnisse zu Abläufen beim Einflussnahmeversuch durch die verschiedenen Kanäle zusammenzutragen (z.B. John 1996; Kerremans 2000). Beispielsweise analysiert in diesem Zusammenhang Millan (1997) die Arbeits- und Funktionsweise des AdR und wie dort subnationale Akteure ihre Interessen in den europäischen Politikentscheidungsprozess einfließen lassen können.

Die zweite Gruppe setzt sich aus Beiträgen zusammen, die ihren Fokus auf bestimmte subnationale Entitäten eines EU-Mitgliedsstaates (z.B. Kerrermans/Beyers 1996) oder mehrerer Mitgliedsstaaten (z.B. van den Hoven/Sutcliffe 2003) legen. Die Fallauswahl beschränkt sich in der Regel auf westeuropäische Untersuchungseinheiten. Länder und Regionen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten sind hingegen bislang selten Gegenstand der Mobilisierungsforschung (siehe aber Scherpereel 2007). Größtenteils thematisieren Studien dieser Gruppe innerstaatliche und außerstaatliche Strukturen, die das Einbringen subnationaler Interessen in den europäischen Politikentscheidungsprozess ermöglichen. Auch analysieren sie die Veränderung dieser Strukturen im Zeitverlauf und im Zuge einer stattfindenden „Europäisierung“ (z.B. Mazey 1994; John 1996; John 2000). Die dritte Gruppe umfasst Studien, die einzelne Politiken zum Gegenstand haben.¹² Allerdings ist eine Unterscheidung von Studien mit einem Policy-Fokus von obigen akteurs-orientierten Beiträgen schwierig, da häufig die Gelegenheitsstrukturen der potentiellen Einflussnahme in Verbindung mit einzelnen Politiken beleuchtet werden und sich deshalb sehr ähneln (z.B. Bursens 2002).

Insbesondere liefern vergleichende Beiträge aus der zweiten Gruppe empirische Evidenzen, welche Unterschiede zwischen einzelnen subnationalen Gebietskörperschaften hinsichtlich des Zugangs zu Einflusskanälen und deren Qualität des potentiellen Einflusses bestehen (z.B. Bomberg/Peterson 1998). Wie die Konzeptionalisierungen der Kanäle in formelle und informelle bzw. die Verortung der Kanäle andeuten, variiert der Zugang zu europäischen Politikentscheidungsprozessen aufgrund nationaler Dispositionen. Regionalen Gebietskörperschaften aus föderalen Mitgliedsstaaten ist es möglich, im Einvernehmen mit der

¹¹ Die Frage nach dem tatsächlichen Erfolg der subnationalen Mobilisierung ist Teil der Implikationen und wird im Abschnitt 2.1.2 diskutiert.

¹² Stein (2007) beschreibt anhand zweier Fallbeispiele die Lobbyingaktivität der Landesvertretung Nordrhein-Westfalens in Brüssel.

Nationalregierung und den anderen regionalen Gebietskörperschaften einen Regionalvertreter in den Ministerrat als Repräsentant des Nationalstaates zu entsenden. Da der Ministerrat eine Schlüsselfunktion im europäischen Politikentscheidungsprozess innehat, verspricht er, ein wirksamer Kanal zu sein, um regionale Interessen einfließen zu lassen. So sind institutionell starke Regionen begünstigt, weil nur ihnen diese Option zur Verfügung steht.

Regionalvertretungen selbst stehen nur selten im Zentrum von Studien zur subnationalen Mobilisierung (Michalowicz 2004). Die Fallauswahl beschränkt sich zudem meist auf wenige ausgewählte Nationalstaaten und Regionen. Die Regionalvertretungen der spanischen Autonomen Gemeinschaften, der deutschen Länder und die Regionalbüros Großbritanniens sind die mit Abstand am häufigsten gewählten Untersuchungseinheiten. Als Ausgangspunkt für die Entwicklung der Regionalvertretungen werden übereinstimmend die Vorbereitungs- und Verhandlungsphase zur Einheitlichen Europäischen Akte (1986) sowie die Reform der Strukturfonds genannt. Dennoch darf diese Phase in der europäischen Integration nicht als der einzige Auslöser angesehen werden. So beklagten beispielsweise die deutschen Länder schon seit Beginn der europäischen Integration, dass sie nur wenige Informationen und kaum Gehör in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft bekommen hätten (Borchmann 1994; Fastenrath 1990; Zumschlinge 1989: 224). Die Motivation zur Einrichtung von Informationsbüros in Brüssel wird für alle Regionen auf ähnliche Faktoren zurückgeführt. Ausschlaggebend ist zum einen die wachsende Kompetenz der EU als Regelungsebene in einer größer werdenden Anzahl von Politikbereichen. Zum anderen lässt der Ausbau der europäischen Regionalförderung die EU-Ebene für die Regionen immer bedeutender werden.

Neben der Motivation zur Einrichtung ähneln sich auch die Funktionen und Tätigkeitsprofile der verschiedenen Regionalvertretungen. Sie leisten unterstützende Arbeit beim Einwerben von Fördermitteln aus den Strukturfonds und dienen als Plattform bei der Suche nach potentiellen Kooperationspartnern. Ein weiterer, allen Regionalbüros gemeinsamer Schwerpunkt ist die Informationsbeschaffung zu und -verarbeitung von europäischen Gesetzesinitiativen. Häufig arbeiten spezialisierte Referenten zu einzelnen Ressorts (z.B. Umwelt- oder Bildungspolitik) und berichten den Heimatverwaltungen als quasi Frühwarneinheiten über die neusten Entwicklungen und Diskussionen in den europäischen Institutionen. Diese Informationen verbessern die intergouvernementalen Verhandlungsmöglichkeiten der regionalen Autoritäten innerhalb des Nationalstaates (Moore 2006: 198).

Neben dem Informationsfluss von oben nach unten dienen die Regionalvertretungen auch als Knotenpunkt zur Versorgung europäischer Institutionen mit Informationen aus den Regionen. Damit verbunden ist in der Regel der Versuch,

europäische Politikvorhaben zu beeinflussen und die europäischen Entscheidungsträger für die eigenen Anliegen und Probleme zu sensibilisieren. Diese Form der direkten Interessenvertretung geschieht häufig im Rahmen thematischer Veranstaltungen und Fachgesprächen, wobei regionale Interessenvertreter Kontakt mit Mitgliedern der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und anderer Institutionen suchen, um bei ihnen für die regionale Position zu werben.

Hinsichtlich der spezifischen Gestaltung der Lobbyingaktivitäten durch Regionalvertretungen finden Studien Unterschiede zwischen den subnationalen Entitäten. Diese beziehen sich einerseits auf die Ambition der Regionen im „legislativen Lobbying“ und andererseits auf den Zugang sowie die von den Regionen gewählte Strategie. Insbesondere die deutschen Regionen versuchen bereits in der Phase der Politikformulierung Einfluss auf die Europäische Kommission zu nehmen (Neunreither 2001: 170). Allerdings wird dort die Funktion des Büros erweitert. Es wird gesehen als ein einzelnes Element und Teil einer Gesamtstrategie der Interessenvertretung (Neunreither 2001: 171). Bereits in einem frühen Stadium der Entwicklung der Regionalvertretungen in Brüssel sieht Bauer (1996), dass das direkte Lobbying deutscher Länder nur in einer Doppelstrategie erfolgreich sein kann. Die Länder können durch die direkte Interessenvertretung in Brüssel ihre Positionen stärker zum Ausdruck bringen, versuchen aber dennoch, die Partizipationsmöglichkeiten innerhalb des Nationalstaates für sich zu nutzen. Französische Regionen konzentrieren sich hingegen mehr auf die Verarbeitung von Informationen und überlassen die Einflussnahme den nationalstaatlichen Institutionen (Neunreither 2001).

Ein weiterer Unterschied ist auch bezüglich der Bandbreite der von den Regionalbüros bearbeiteten Politikfelder zu erkennen (Jeffery 1996c: 194). Beispielsweise beobachten und engagieren sich die deutschen Regionalbüros in einer größeren Bandbreite an Policies als französische Regionen. Der Umfang und Intensität der interessierenden Policies und damit auch der Umfang der Funktionen von Regionalbüros ist eng mit der Struktur des Nationalstaats und der regionalen Autonomie verknüpft (Michalowitz 2004: 117). Je mehr Kompetenzen eine subnationale Entität hat, desto breiter und intensiver wird das Engagement bei der direkten Interessenvertretung ausfallen. Dies schlägt sich auch in der besseren finanziellen und personellen Ausstattung der Büros nieder.

Zwar dienen die Regionalbüros der individuellen Interessenvertretung der jeweiligen subnationalen Entitäten, dennoch findet eine enge Kooperation zwischen Regionen eines Mitgliedsstaates statt. Diese haben gemeinsame Arbeitsgruppen eingerichtet, in denen Informationen ausgetauscht und gegebenenfalls gemeinsame Strategien besprochen werden. Die Kooperation bindet auch häufig die Ständige Vertretung des jeweiligen Nationalstaates bei der EU ein. Aller-

dings sind der Zusammenarbeit mit den nationalstaatlichen Vertretern Grenzen gesetzt, und sie verläuft nicht immer konfliktfrei (Greenwood 2007: 168; Jeffery 1996c; Michalowitz 2004; Moore 2006: 202; Neunreither 2001: 168-170).

Insgesamt ist festzuhalten, dass subnationale Mobilisierung ein facettenreiches Phänomen ist. Neben institutionellen Zugangsmöglichkeiten existieren zahlreiche informelle Wege, regionale Interessen in den europäischen Politikprozess einfließen zu lassen. Danach werden konzeptionelle Unterscheidungen getroffen. Diese und die Evidenzen aus empirischen Studien deuten an, dass zwischen den Kanälen und unter den Regionen Unterschiede bezüglich des potentiellen Einflusses bestehen. Doch in welchem Verhältnis stehen die verschiedenen Kanäle zueinander? Welche Rolle spielen Regionalvertretungen im Vergleich zu den formellen Kanälen? Wie einflussreich sind die Regionen tatsächlich bei der Vertretung ihrer Interessen im europäischen Politikprozess?

2.1.2 Implikationen subnationaler Mobilisierung

Die stetig steigende Zahl regionaler Informationsbüros in Brüssel zeigt die große Mobilisierungsaktivität in den europäischen Regionen. Doch können die Regionen Erfolge ihres Engagements vorweisen? Und welche Implikationen haben die sich in den Konzeptionalisierungen andeutenden Differenzen zwischen den Kanälen und den Regionen? Die Antwort auf diese Fragen ist für die Debatte von höchster Relevanz: Wenn Lobbyingaktivitäten subnationaler Gebietskörperschaften marginale oder keine Auswirkungen auf die europäische Politik hätten, würde dies die Relevanz des ganzen Forschungszweiges in Frage stellen. Der Forschungsbereich ist nur dann von Bedeutung, wenn subnationale Akteure tatsächlich europäische Politikentscheidungen beeinflussen können.

Obwohl das Forschungsziel mit der Formulierung der Forschungsfrage (vgl. Abschnitt 1.1) klar definiert und von großer Bedeutung für das Forschungsfeld der subnationalen Mobilisierung ist, befassen sich nur wenige Studien mit dem Einfluss von Regionen auf europäische Politikentscheidungen (z.B. Bursens 2002; Murphy 2011). Die wenigen verfügbaren Studien zu diesem Themenschwerpunkt beschäftigen sich nicht in erster Linie mit der Beurteilung des tatsächlichen Einflusses, sondern streifen diese Frage am Rande. Überblickt man die Ergebnisse der Beiträge zur Evaluation subnationaler Mobilisierungsanstrengungen, so entsteht kein eindeutiges Bild über den tatsächlichen Einfluss auf Politikentscheidungen. Einige Studien kommen zum Schluss, dass subnationale Gebietskörperschaften durch Mobilisierung Politikentscheidungen kaum maßgeblich beeinflussen können (John 2000: 890). Andere Studien finden sehr wohl

Evidenzen für erfolgreiches Lobbying subnationaler Einheiten (John/McAteer 1998).¹³

Die Gründe für die Inkonsistenz in den Ergebnissen sind vielschichtig. Im Allgemeinen sind diese Studien nicht darauf ausgerichtet, die Fragen nach dem subnationalen Einflussverfolg zu beantworten. Erstens liegt das Hauptinteresse existierender Literatur auf anderen Kernpunkten, z.B. dem Herausarbeiten von Lobbyingprozessen und den dabei involvierten Akteuren. Zweitens unterscheiden sich die Studien hinsichtlich der konkreten Forschungsgegenstände. Einige Beiträge widmen sich den Möglichkeiten der Einflussnahme im Bereich der „low-level politics“ (z.B. Strukturfonds), währenddessen andere die Interaktion von Akteuren in Bezug auf „high-level politics“ (z.B. intergouvernementale Konferenzen) thematisieren. Da die Studien auf andere Ziele als die (ausdrückliche) Evaluation der subnationalen Mobilisierung und ihrer vielfältigen einzelnen Kanäle ausgerichtet sind, ist das jeweilige Forschungsdesign nicht darauf ausgerichtet, Schlussfolgerungen bezüglich des subnationalen Einflussverfolgs zu ziehen. Deshalb müssen Evidenzen für oder gegen das Vorliegen von Lobbyingverfolg aus diesen Studien mit Vorsicht bewertet werden. Auch Vergleiche der Ergebnisse untereinander sind lediglich mit Einschränkungen möglich.

Der gewichtigste Grund für die Persistenz der Forschungslücke sind methodische Schwierigkeiten bei der Beantwortung der Frage nach den Einflussmöglichkeiten der Regionen. Denn das Identifizieren und Bewerten des Erfolges von Lobbyinganstrengungen ist unter methodologischen Gesichtspunkten eine schwierige Aufgabe (John/McAteer 1998: 108-109; Neunreither 2001: 172), da hierfür der kausale Prozess der Einflussnahme aufgedeckt werden muss. Allein die Korrelation von subnationaler Position in einer Politikfrage mit der schlussendlich getroffenen europäischen Politikentscheidung ist keine Evidenz für das erfolgreiche Wirken subnationaler Lobbyinganstrengungen. Die Kongruenz von getroffener Politikentscheidung und subnationaler Position könnte das Produkt von Zufall, von Lobbyingbemühungen anderer Interessengruppen oder das Ergebnis der Antizipation der Verhandlungsergebnisse durch subnationale Akteure sein (John/McAteer 1998).¹⁴

Somit ist festzuhalten, dass bisher vorliegende empirische Beiträge keine wegweisenden Ergebnisse zur Frage nach dem tatsächlichen Mobilisierungserfolg hervorbringen konnten. Schon gar nicht kann anhand dieser Studien identi-

¹³ Auch Murphy (2011) nennt Beispiele für eine erfolgreiche Einflussnahme Nordirlands. Allerdings diskutiert sie ebenfalls, dass Nordirland bei der Reform der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik, bei der die regionale Präferenz von derjenigen Großbritanniens abwich, kaum Erfolg hatte.

¹⁴ Dür (2008a) diskutiert methodische Schwierigkeiten in der Messung des Einflusses von Interessengruppen auf Politikentscheidungen der EU und mögliche Strategien mit diesen umzugehen (siehe auch Abschnitt 2.2.2).

fiziert werden, welcher der Einflusskanäle am meisten Erfolg verspricht. Aus den Ergebnissen diverser Studien (z.B. John/McAteer 1998; Lynch 2004; McAteer/Mitchell 1996) ist jedoch abzuleiten, dass nicht ein Kanal alleine entscheidend ist, sondern das Gesamtengagement der Region bestimmt, wie gut ihre Interessen bei den europäischen Institutionen wahrgenommen werden und in den Politikentscheidungsprozess einfließen.

Deshalb muss beleuchtet werden, welche Rolle das Regionalbüro in Brüssel für das Gesamtengagement von Regionen bei ihrer Interessenvertretung spielt.

Wie herausgearbeitet wurde, dient die Regionalvertretung als Verbindungsknoten zwischen einer Region und der europäischen Ebene. Durch sie können Kontakte für regionale Politiker zu EU-Verantwortlichen hergestellt werden und sie dienen, verallgemeinernd gesagt, als Schaufenster und Sprachrohr für die Regionen. Genau betrachtet ist die zentrale Aufgabe von Regionalbüros, Informationen über europäische Gesetzesinitiativen zu sammeln und den Verantwortlichen in der Heimatregion zu übermitteln. Denn Kenntnisse über Entwicklungen in den europäischen Institutionen sind elementar nicht nur für das direkte Lobbying in Brüssel, sondern auch für innerstaatliche Aktivität. Nur gut informierte regionale Gebietskörperschaften können rechtzeitig bei der Nationalregierung intervenieren mit dem Ziel, auf diesem Weg die regionale Position in die Verhandlungen zwischen den Vertretern der Nationalstaaten auf europäischer Ebene einzubringen.¹⁵ Diese Vielfältigkeit der Funktionen einer Regionalvertretung ist von zentraler Bedeutung für subnationale Entitäten in ihrer Strategie der Einflussnahme. Dieser Sachverhalt muss seine Entsprechung im theoretischen Rahmen dieser Arbeit finden (vgl. Abschnitt 3.3).

2.1.3 Erklärung subnationaler Mobilisierung

Sowohl in der Literatur mit einem theoretischem als auch mit empirischem Ansatz zur subnationalen Mobilisierung und regionalen Interessenvertretungen können vier Erklärungsprogramme identifiziert werden, die einzig sind in der zentralen Frage nach denjenigen Faktoren, welche die Emanzipationsbestrebung subnationaler Entitäten beeinflussen (van Houten 2007).

Der erste Ansatz zielt auf die Wirkung *kultureller Charakteristika* (z.B. Existenz von Minoritäten) für die Motivation von Regionen, ihre Interessen unabhängig vom Nationalstaat in Brüssel zu vertreten. Die Grundannahme ist, dass Regionen, die sich in kulturellen Aspekten vom Nationalstaat unterschei-

¹⁵ Verhandlungen zwischen nationalen Vertretern beziehen sich nicht nur auf den Ministerrat. Vielmehr sind die Arbeitsgruppen und der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) bedeutsam (vgl. Wessels 1998).

den, Emanzipationsbestrebungen oder Anspruch auf Selbstbestimmung aufweisen, die in der (von der Zentralregierung) unabhängigen Interessenvertretung in europäischen Angelegenheiten Ausdruck finden (Marks/Hooghe/Blank 1996). Mit einer vom Nationalstaat distinkten regionalen Identität können Unterschiede in der Interessenlage zwischen dem Nationalstaat und der subnationalen Entität einhergehen. Das Potential an Diskrepanz zwischen den beiden Ebenen steigt mit dem Grad der ethnischen Distinktheit einer Region. Zwar sind im Falle einer regionalen Distinktheit die Interessen der subnationalen Gebietskörperschaft nicht automatisch gegenläufig zu denen des Nationalstaats, aber es ist anzunehmen, dass die Prioritäten der beiden Einheiten zumindest in unterschiedlichen Politikfeldern liegen. Da für die regionale Identität Faktoren wie Sprache (Keating 1999a; Nielsen/Salk 1998; Urwin 1982), Religion (Esman 1979; Urwin 1982) oder die Existenz ethnischer Minoritäten in der Region (van Houten 2003) von Bedeutung sind, werden die Politikbereiche und – fragen mit sprachlichen, kulturellen und ethnischen Aspekten hohe Priorität für regional distinkte Entitäten haben (Korhecz 2002; Schakel 2009). Eine eigene Vertretung in Brüssel gibt diesen Gebietskörperschaften ein Instrument an die Hand, um ihre Regionalinteressen in den Politikentscheidungsprozess auf europäischer Ebene einfließen zu lassen und sich als (kulturell) distinkte Region vor den EU-Institutionen zu präsentieren.

Des Weiteren bietet das Unterhalten von Kommunikationskanälen zu europäischen Institutionen die Möglichkeit, auf eventuelle politische, ökonomische oder kulturelle Diskriminierung durch den Nationalstaat aufmerksam zu machen. Auch die europäische Integration selbst gefährdet die Kultur von Minoritäten aufgrund der mit ihr einhergehenden Homogenisierungstendenzen. Gleichzeitig aber bietet die EU die Möglichkeit, regionale Identitäten zu bewahren (Keating/Loughlin/Deschouwer 2003: 40), u.a. indem die Regionen ihre Interessen bei europäischen Institutionen einbringen können (van Houten 2001: 3).

Der zweite, *institutionelle Erklärungsansatz* umfasst mehrere Mechanismen, die auf die Grundthese zurückgeführt werden können, dass institutionell starke Regionen größeren Bedarf an Mobilisierung haben als institutionell schwächere Entitäten.¹⁶ Denn institutionell starke Regionen sind von EU-Entscheidungen und Regelungen häufiger und intensiver betroffen als schwächere Entitäten (Marks et al. 1996: 170). Generell steigt die Verantwortlichkeit regionaler Entitäten mit dem Grad ihrer Autonomie im Nationalstaat. Diese Verantwortlichkeit schlägt sich sowohl in der Anzahl der Politikfelder nieder, in denen subnationale Gebietskörperschaften über Kompetenzen verfügen, als auch in der Intensität der Policy-Kompetenzen. Institutionell starke Regionen üben häufiger

¹⁶ Institutionelle Stärke bezieht sich auf die Ausstattung subnationaler Gebietskörperschaften mit Kompetenzen.

Wettrennen der Regionen nach Brüssel
Die Entwicklung der Regionalvertretungen
Studinger, P.
2013, X, 189 S. 20 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-00420-0