

1 Einleitung

1.1 Inhalt

Seitdem Mitte der 1980er Jahre die ersten Repräsentanzen regionaler Gebietskörperschaften in Brüssel eröffnet wurden, stieg ihre Zahl in den darauffolgenden Jahren kontinuierlich an. Bis heute ist dieser Prozess nicht abgeschlossen. Immer mehr Regionen und Kommunen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) etablieren in Brüssel ein Informationsbüro. Der Prozess geht einher mit der Stärkung und vermehrten formalen Einbindung regionaler Entitäten in den europäischen Politikprozess. Beides, die steigende Anzahl der Vertretungen und die Stärkung der Regionen, führte dazu, dass in Politik und Wissenschaft sogar von einem „Europa der Regionen“ die Rede war. Dass dies den Beginn einer Veränderung des Institutionen- und Machtgefüges zugunsten von Regionen markieren könnte, wurde allerdings sehr schnell revidiert. Jedenfalls hat die Frage nach der Beteiligung von Regionen an der Politikgestaltung in der öffentlichen Diskussion, aber auch in der politikwissenschaftlichen Forschung an Relevanz gewonnen (Elias 2008; Hepburn 2008; Keating 2008; Moore 2008; Tatham 2008; Stahl 2010; Ausschuss der Regionen 2009).

Die Frage nach der Rolle von Region in der EU ist in der Politikwissenschaft eng mit dem Multilevel Governance Ansatz (Hooghe/Marks 2001) verknüpft, der das europäische Politiksystem als Mehrebenensystem konzipiert. Seit Anfang der 1990er Jahre etablierte sich diese neue Perspektive immer mehr im wissenschaftlichen Diskurs. Zu Beginn zeigte Marks (1992, 1993, 1996a, 1996b) am Beispiel der Regionalpolitik der EU, dass Regionen am europäischen Politikprozess beteiligt sind und mit der nationalen sowie der europäischen Ebene interagieren. Als wesentliches Unterscheidungsmerkmal zu den bis zu diesem Zeitpunkt vorherrschenden Ansätzen, wie zum Beispiel des Intergouvernementalismus (Moravcsik 1998), betrachtet der Multilevel Governance Ansatz die „Dritte Ebene“ als wichtigen Akteur im Politikprozess der EU (Marks/Hooghe/Blank 1996). Politische Macht liegt demzufolge nicht mehr ausschließlich auf den Schultern der Nationalstaaten, sondern erstreckt sich über mehrere Ebenen hinweg.¹ Dabei werden die verschiedenen Ebenen - die europäische, die nationale und die regionale oder kommunale - als nicht hierarchisch, sondern ineinander geschachtelt konzipiert; vielmehr sieht sie der Multilevel Governance Ansatz als lose miteinander gekoppelt und in einem ständigen Aushandlungsprozess (vgl. Hooghe/Marks 2001: 4).

¹ Hooghe und Marks definieren Multilevel Governance als „dispersion of authoritative decision making across multiple territorial levels“ (2001: xi).

In diesem Mehrebenensystem interagieren Regionen und Kommunen zunehmend mit Institutionen, die am europäischen Politikprozess beteiligt sind, wozu ihnen verschiedene Wege offenstehen. Neben Verbindungsbüros können subnationale Entitäten über den Ausschuss der Regionen, regionale Netzwerke, die Entsendung eines Vertreters in den Ministerrat oder direkte Kontakte zur Europäischen Kommission Zugang zu europäischen Politikentscheidungsprozessen finden (Hooghe/Marks 1996). Das wachsende Engagement innerhalb dieser verschiedenen Zugangskanäle zur EU wird als subnationale Mobilisierung bezeichnet.² Sichtbares Zeichen dieser Aktivität sowie des Aufbrechens der Vorherrschaft von Nationalstaaten bei der Politikgestaltung in der EU sind Vertretungen regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften in Brüssel (Magone 2003). Bis zum Jahr 2007 ist die Anzahl existierender und akkreditierter Vertretungen von Regionen, Kommunen und kommunal-regionaler Netzwerke auf 226 – darunter 165 Regionalbüros – angewachsen (Huysseune/Jans 2008). Auch in den darauffolgenden Jahren eröffneten weitere subnationale Entitäten Büros.

Die vorliegende Arbeit analysiert die Entwicklung regionaler Interessenvertretungen in Brüssel in den letzten 25 Jahren.³ Der Prozess der Entwicklung der regionalen Interessenvertretung in Brüssel wurde bisher nicht systematisch untersucht. Existierende Studien, die ihren Fokus auf Repräsentanzen subnationaler Gebietskörperschaften richten, beschäftigen sich hauptsächlich mit deren Organisation, Funktions- und Arbeitsweise in Verbindung mit einzelnen Politikfragen (z.B. van den Hoven/Sutcliffe 2003). Bislang wurden die Beweggründe regionaler Entitäten, warum sie eine Interessenvertretung in Brüssel eröffnen, ausschließlich im Rahmen weniger qualitativer Studien untersucht (z.B. Badiello 1998; Jeffery 1996a; Neunreither 2001). Lediglich zwei quantitative Studien untersuchen die Existenz bzw. Nicht-Existenz von Vertretungen einzelner Regionen auf der Datenbasis des Jahres 1993 (Marks et al. 1996; Nielsen/Salk 1998). Diese und die übrige für subnationale Mobilisierung einschlägige Literatur basieren auf zwischenzeitlich veralteten empirischen Bedingungen. Aber die Frage nach den Erklärungsfaktoren für das Engagement der subnationalen Entitäten ist hingegen weiterhin offen geblieben.

² In Kapitel 2 wird der Begriff der subnationalen Mobilisierung näher erläutert und unterschiedliche Definitionen vorgestellt. Während Hooghe (1995) unter subnationaler Mobilisierung allgemein eine Form der Interessenaggregation und -vertretung subnationaler Entitäten in europäischen Angelegenheiten versteht, definiert Jeffery subnationale Mobilisierung als „the growing engagement of subnational governmental actors with the institutions and processes of EU policy-making“ (2000: 1-2). Ganz allgemein bezieht sich subnationale Mobilisierung auf Aktivität regionaler und kommunaler Akteure in europapolitischen Angelegenheiten.

³ Die Definition der Untersuchungseinheiten für die spätere Datenanalyse erfolgt im Kapitel zum Forschungsdesign (vgl. Abschnitt 4.1).

Da das Unterhalten einer Vertretung heute zur Norm gehört (Moore 2008: 519) und die Mehrheit der regionalen Gebietskörperschaften mit einem Büro in Brüssel vertreten sind, kann diese Frage nach der Motivation nur mit einem Blick auf die Geschichte beantwortet werden. Deshalb macht die vorliegende Arbeit die Entwicklung der Vertretungen von Regionen in Brüssel von 1986 bis 2009 zum Untersuchungsgegenstand. Die entscheidende Varianz liegt nicht im Querschnitt, also in der Frage *ob* eine Region eine Vertretung unterhält oder nicht, sondern in der Frage nach der zeitlichen Abfolge: *Wann* hat welche Region ein Büro in Brüssel eröffnet und insbesondere, welche Gründe zur Eröffnung bzw. Nicht-Eröffnung geführt haben. Die sich wiederum daran anschließende Forschungsfrage lässt sich wie folgt formulieren:

Welche Faktoren führen dazu, dass einige regionale Entitäten früher, andere erst später und manche noch keine Vertretung eröffnet haben?

Dass diese letztere Forschungsfrage bisher noch nicht gestellt, mithin die Entstehung und Entstehungsbedingungen nicht systematisch untersucht und beantwortet wurden, ist auf ein grundlegendes Defizit der subnationalen Mobilisierungsforschung zurückzuführen. Die Literatur konnte keinen allgemeinen Erklärungsansatz entwickeln, der auf das vielseitige Engagement subnationaler Gebietskörperschaften in seiner Gesamtheit der potentiellen Zugangskanäle zu europäischen Politikentscheidungsprozessen angewandt werden könnte. Das liegt daran, dass die Mobilisierungsliteratur primär auf das subnationale Engagement durch Regionalvertretungen abgestellt hatte oder aber sich innerstaatlichen Beteiligungsmöglichkeiten an europäischer Politik des Nationalstaats zuwandte. Eine ganzheitliche Betrachtungsweise der verschiedenen Mobilisierungsformen und Wechselwirkungen blieb bislang aus.⁴

Die vorliegende Arbeit entwickelt in mehreren Arbeitsschritten einen theoretischen Erklärungsansatz, der diese Aspekte berücksichtigt. Sie leistet somit nicht nur einen empirischen Mehrwert für die subnationale Mobilisierungsforschung, sondern trägt auch zur Theorieentwicklung auf diesem Feld bei.

In Einklang mit anderen Mobilisierungsstudien (Marks et al. 1996; Nielsen/Salk 1998) geht das zu entwickelnde Erklärungsmodell von rational handelnden Akteuren aus. Diese entscheiden auf Grundlage einer ökonomischen Kalkulation von Kosten und Nutzen subnationaler Mobilisierung, ob sie in Mobilisierungsaktivitäten investieren. Fällt der erwartete Nutzen größer aus als

⁴ Eine Ausnahme stellt die Arbeit von Jeffery (2000) dar, der die Bedeutung der innerstaatlichen Beteiligung von Regionen an EU-Politik hervorhebt. Des Weiteren wird in neueren Arbeiten auch die Zusammenarbeit von subnationalen Gebietskörperschaften mit den jeweiligen Zentralregierungen thematisiert (z.B. Tatham 2010).

die Kosten, investieren Regionen in subnationale Mobilisierung. Übertragen auf die in dieser Arbeit verfolgte Forschungsfrage bedeutet dies, dass die Wahrscheinlichkeit, dass eine Region eine Vertretung in Brüssel eröffnet, steigt, je höher der Nettonutzen (Nutzen minus Kosten) aus der Repräsentanz ausfällt. Hinsichtlich der Nutzenkalkulation stellt das Konzept des europäischen Mehrebenensystems den Handlungsrahmen von Regionen. Dadurch können Kosten und Nutzen von Regionalvertretungen als handlungsmotivierende Basis für Entscheidungen innerhalb des Modells noch näher spezifiziert werden: Zum einen können Regionen ihre Interessen direkt und unabhängig von der Nationalregierung auf europäischer Ebene vertreten. Zum anderen bringt das Unterhalten einer Repräsentanz in Brüssel weitere Vorteile mit sich, die in der nationalen Politikarena genutzt werden können. So vermag die Emanzipation vom Nationalstaat und die Etablierung eines eigenen Informationskanals von und nach Brüssel die eigene innerstaatliche Position gegenüber der Nationalregierung und/oder anderen Regionen zu stärken.

Mit dieser expliziten Integration eines auf die nationale Politikarena bezogenen Nutzens in den zu entwickelnden Erklärungsansatz eliminiert die vorliegende Arbeit ein großes Defizit bisheriger Mobilisierungsforschung, die in der Vergangenheit zu sehr auf die außerstaatliche Aktivität der Regionen fokussierte (Jeffery 2000) und erst seit kurzem die Kooperation von Regionen mit ihren Nationalregierungen untersucht (z.B. Tatham 2010). Gleichzeitig fließen Ergebnisse und Argumente bisheriger Studien (z.B. Marks et al. 1996; Nielsen/Salk 1998) in die Entwicklung des theoretischen Rahmens ein, so dass die vorliegende Arbeit direkt an den aktuellen Forschungsstand anknüpft.

Des Weiteren bereichert der zu konzipierende theoretische Rahmen auch die Diskussion über den Multilevel Governance Ansatz. Denn für dessen Weiterentwicklung ist die Integration einer „bottom-up“-Perspektive notwendig (Jeffery 2000; Jordan 2001). Da Kritiker (Grande 1996; Bache 1998; Peters/Pierres 2002) bemängeln, dass der Multilevel Governance Ansatz von einer „top-down“-Perspektive dominiert wird, durch die vornehmlich die Nationalstaaten und die EU in den Fokus der Studien, weniger aber die Regionen und Kommunen rücken. Diese Perspektive vernachlässigt die von der „Dritten Ebene“ ausgehende Dynamik, die für das Mehrebenensystem elementar ist. Im Gegensatz dazu fokussiert die subnationale Mobilisierungsforschung auf solche Aktivitäten von Regionen innerhalb des europäischen Mehrebenensystems. Der Erklärungsansatz dieser Arbeit trägt somit zur Stärkung der „bottom-up“-Perspektive bei der Theorieentwicklung des Multilevel Governance Ansatzes bei.

Schließlich liegt eine essentielle Aufgabe und damit auch ein weiterer zentraler Mehrwert der Arbeit im Forschungsdesign und in der Erstellung eines umfassenden Datensatzes zur Entwicklung der regionalen Präsenz in Brüssel. Zu

225 regionalen Gebietskörperschaften aus 17 EU-Mitglieds- und Beitrittskandidatenländern wurden Informationen darüber zusammengetragen, ob und seit wann die subnationalen Entitäten eine Vertretung in Brüssel unterhalten. Die Daten zu den Ereignissen der Büroeröffnungen werden anhand eines logistischen Mehrebenenmodells analysiert. Insgesamt unterstützen die Ergebnisse der quantitativen Datenanalyse die Hypothesen des entwickelten theoretischen Rahmens. Die signifikanten Faktoren der europäischen und nationalen Nutzenkomponente heben den Mehrwert der Differenzierung zwischen den beiden hervor und weisen darauf hin, dass subnationale Mobilisierungsforschung das Mehrebenensystem als Handlungsrahmen berücksichtigen muss.

1.2 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit leistet zwei zentrale Beiträge im Bereich der subnationalen Mobilisierungsforschung. Neben der Aufarbeitung der Entwicklung von Regionalvertretungen in Brüssel wird ein theoretischer Erklärungsansatz entwickelt, der nicht nur auf den Forschungsgegenstand dieser Arbeit, sondern auf die verschiedenen Kanäle der subnationalen Mobilisierung anwendbar ist. Vor diesem Hintergrund widmet sich das Kapitel 2 dem Stand der bisherigen Mobilisierungsforschung und der Interessenvertretung von Verbänden und Unternehmen auf europäischer Ebene. In Abschnitt 2.1 wird anhand eines Schemas der Forschungsstand zur subnationalen Mobilisierung aufgearbeitet, das die existierenden Studien nach ihren Beiträgen hinsichtlich der Konzeption subnationaler Mobilisierung (Abschnitt 2.1.1), den daraus ableitbaren Implikationen (Abschnitt 2.1.2) und Erklärungsbemühungen (Abschnitt 2.1.3) unterscheidet. Der Forschungsstand zu Interessengruppen wird nach dem gleichen Vorgehen präsentiert (Abschnitte 2.2.1 bis 2.2.3).

Auf Basis der Ergebnisse der bisherigen Mobilisierungsliteratur und den Erkenntnissen der Forschung zu Interessengruppen wird in Kapitel 3 der theoretische Rahmen für die spätere Analyse entwickelt. Zunächst werden in Abschnitt 3.1 die Eigenschaften und Vorteile formaler Modelle in der Politikwissenschaft erläutert. Anschließend wird in Abschnitt 3.2 ein formales Modell zur Erklärung subnationaler Mobilisierung im Allgemeinen entwickelt, das auf einer Abwägung von Kosten und Nutzen aus Mobilisierungsaktivität beruht. In Abschnitt 3.3 wird dieses allgemeine Erklärungsmodell zur Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit, den Regionalvertretungen in Brüssel, spezifiziert. Das zentrale Element des Modells ist dabei die Unterscheidung zweier Nutzenkomponenten voneinander. Zum einen wird der europäische Nutzen aus einer Regionalvertretung durch die regionale Interessenspezifität be-

stimmt (Abschnitt 3.3.1). Zum anderen beeinflusst der Emanzipationswillen einer Region den nationalen Nutzen eines Büros in Brüssel (Abschnitt 3.3.2). Die Kostenkomponente des Erklärungsmodells umfasst die Investitions- und Legitimationskosten einer Regionalvertretung (Abschnitt 3.3.3).

In Kapitel 4 wird das Forschungsdesign zur Untersuchung der Entwicklung subnationaler Repräsentanzen in Brüssel erarbeitet. Bei der Eröffnung einer Regionalvertretung handelt es sich um ein Ereignis, das anhand einer Ereignisdatenanalyse untersucht werden kann. Hierfür ist zu definieren, welche subnationalen Entitäten in die Untersuchung aufgenommen werden und ab welchem Zeitpunkt sie dem „Risiko“ ausgesetzt sind, eine Vertretung in Brüssel zu eröffnen (Abschnitt 4.1). Wie die Daten erhoben wurden, ob und seit wann die zu untersuchenden Regionen eine Vertretung in Brüssel unterhalten, wird in Abschnitt 4.2 erläutert. Die Operationalisierung der beiden Nutzenkomponenten und des Kostenaspekts des theoretischen Erklärungsmodells erfolgt im Abschnitt 4.3. Schließlich wird das logistische Mehrebenenmodell als Analyseverfahren vorgestellt, das bestens geeignet ist, um die Ereignisdatenanalyse durchzuführen, da auf diese Weise die hierarchische Struktur des Datensatz berücksichtigt wird.

Die Ergebnisse der Datenanalyse auf Grundlage des entwickelten Erklärungsmodells subnationaler Mobilisierung werden in Kapitel 5 präsentiert. Zunächst wird in einer deskriptiven Analyse die Entwicklung der Regionalvertretungen in Brüssel nachgezeichnet (Abschnitt 5.1). Im Anschluss werden die Ergebnisse der quantitativen Datenanalyse dargelegt (Abschnitt 5.2). Dabei werden zuerst die einzelnen Modelle für die beiden Nutzenaspekte und den Kostenaspekt diskutiert (Abschnitte 5.2.1 bis 5.2.3). Danach wird das Gesamtmodell, das die Variablen aller Komponenten des Erklärungsmodells umfasst, präsentiert (Abschnitt 5.2.4). Die Bewertung der Ergebnisse der quantitativen Datenanalyse findet in Abschnitt 5.3 vor einem statistischen und einem inhaltlichen Hintergrund statt. Den Abschluss der Datenanalyse bildet eine Fallstudie zum österreichischen Bundesland Vorarlberg, das einen „crucial case“ (Gerring 2007) darstellt, weil es als einzige österreichische Region keine Vertretung in Brüssel unterhält.

In der Schlussbetrachtung in Kapitel 6 werden die Erkenntnisse die Arbeit zusammengefasst und noch einmal in den Kontext der subnationalen Mobilisierungsforschung gestellt. Außerdem wird ein Ausblick auf noch offene Fragen gegeben, die Gegenstand zukünftiger Studien sein sollten.

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