

2 Theoretische Ansätze – Regieren in Mehrebenensystemen

Die Aktivitäten von Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Ostseeraum sind subnationale Außenbeziehungen. Die öffentlichen Akteure der Regierungssysteme der deutschen Länder – Landesregierung und Landtag – stellen gleichzeitig über die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union einen Teil des europäischen Mehrebenensystems im Zusammenspiel von regionaler, nationaler und supranationaler Ebene des Regierens dar. Es ergibt sich die Frage nach der Bedeutung der Handlungsformen des Mehrebenensystems in Verbindung mit den Außenbeziehungen für die deutschen Länder und den Gesamtstaat.

Zur Analyse der norddeutschen Küstenbundesländer müssen theoretische Vorüberlegungen getätigt werden. Zwei Aspekte werden betrachtet: Die Klärung grundlegender Begriffe mit ihrer Bedeutung und der Anwendung in der Arbeit (2.1) und die Struktur sowie die Handlungsmöglichkeiten im europäischen Mehrebenensystem aus theoretischer Perspektive (2.2). Zum Abschluss sollen die zentralen Aspekte der Begriffsbestimmungen für die Analyse der Fallbeispiele und die Erfassung subnationaler Außenbeziehungen in Kapitel 3 zusammengeführt werden (2.3.).

2.1 Begriffsbestimmungen – Föderalismus, Globalisierung, Interdependenz und Governance

Für die Untersuchung der subnationalen Außenbeziehungen müssen zunächst zentrale Begriffe näher bestimmt werden. Die Begriffe sollen in ihrer Gesamtheit zu einem Verständnis der Rolle der deutschen Länder im Europa des 21. Jahrhunderts beitragen: Die deutschen Länder sind Akteure der föderalen Ordnung der Bundesrepublik (2.1.1), diese Struktur unterliegt dem weltweiten Prozess der Globalisierung und im europäischen Kontext der Europäisierung (2.1.2). Die Entwicklung zeigt sich in einer gestiegenen Interdependenz (2.1.3), die Akteure in neuen Handlungsformen (2.1.4) erscheinen lässt.

2.1.1 Die Struktur – vom deutschen zum europäischen Föderalismus

Die Beschäftigung mit dem Föderalismus bietet den „Schlüssel zum Verständnis des politischen Systems“¹¹², obwohl im Zusammenhang mit dem Thema in wissenschaftlichen Studien bisweilen eine wahre „Begriffsverwirrung“¹¹³ auszumachen ist. Föderalismus gilt als Sammelbegriff.¹¹⁴ Allein in der historischen Betrachtung lassen sich nach Winfried Böttcher mehr als 500 Ansätze der Föderalismusforschung unterscheiden.¹¹⁵ Daher gilt es, zunächst das Begriffsverständnis der vorliegenden Arbeit zu klären.¹¹⁶

Arthur Benz gibt in seinen Ausführungen einen guten Überblick der Forschung, wobei er sich gezielt mit der Begriffsentwicklung auseinandersetzt, die vier Stufen folgt:

- 1) Das Wortstammverständnis über den Vertrag – „foedus“ – geschlossen zwischen Territorien, als eine semantische Auseinandersetzung.
- 2) Es schließt sich die Betrachtung in der politischen Theorie der Neuzeit an, über Locke und Montesquieu, einhergehend mit der Gründung der USA und einer doppelten Gewaltenteilung sowohl horizontal als auch föderalistisch vertikal.
- 3) Als eine weitere Sichtweise wird die ökonomische Föderalismustheorie festgehalten, mit dem Ziel der Begründung einer effektiven Staatsorganisa-

112 Kropp, Sabine (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Wiesbaden, S. 9.

113 So urteilt Arthur Benz über den Forschungsstand in einem Sonderheft der PVS 2002. Die zahlreichen Begriffe seien zumeist noch mit „normativen Implikationen“ (Benz, Arthur (2002): Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: Arthur Benz und Gerhard Lehmbruch (Hg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Wiesbaden, S. 9–52, S. 12) untersetzt, was eine Verwendung erschwere, vgl. ebd., S.13.

114 Vgl. Schmidt, Manfred G. (1995): Wörterbuch zur Politik, Stuttgart, S. 307–308; auch in der aktueller Beschreibung, Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik, Wiesbaden, S. 231–232.

115 Vgl. Böttcher, Winfried (2011): Ein anderes Europa. Von den Nationalstaaten zu den Regionen. Unter Mitarbeit von Johanna Krawczynski. Baden-Baden, S. 38.

116 Diese soll auf die Verwendung bei Benz aufbauen. Die vielfältigen Studien zum deutschen Föderalismus lassen sich dabei in unterschiedliche Stufen gliedern: (1) Die pessimistische Perspektive nach Lehmbruchs „Strukturbruchthese“ der 1970/80er Jahre; (2) Die optimistische Perspektive der dynamischen Modernisierungsmöglichkeiten durch Mehrebenenstrukturen geprägt ab 1985 durch Arthur Benz; (3) Der erneute Pessimismus durch neue Divergenzen in der Struktur des deutschen Föderalismus nach der deutschen Einheit ab 1990, vgl. Kropp 2010, S. 10; einen Überblick bieten zudem als Einführung Sturm, Roland (2010): Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden oder auch umfassend Härtl, Ines (Hg.) (2012): Handbuch Föderalismus, Band I-IV. Berlin/Heidelberg.

tion, die politische Entscheidungsoptionen mit einer territorialen Wahlmöglichkeit verknüpft und primär Verwaltungshandeln untersucht. Diese Perspektive findet sich im Zuge der Föderalismusreformen in Deutschland immer wieder über liberale Beiträge in der öffentlichen Diskussion.¹¹⁷

- 4) Der Konflikt zwischen der soziologischen (Gesellschaft) und der neo-institutionalistischen Perspektive (Staat) mündet im historisch-institutionalistischen Föderalismusbegriff, was die letzte Stufe der Begriffsentwicklung darstellt.¹¹⁸

Im Resümee seiner vierstufigen Begriffsklärung urteilt Benz:

„Ausgehend von einem historisch-institutionalistischen Begriff von Föderalismus als Konfiguration von Regelsystemen, die gesellschaftliche und politische Spannungslinien abbildet, ergibt sich die Notwendigkeit, Bundesstaaten als dynamische, nach räumlichen und zeitlichen Umständen variable Systeme [...] zu betrachten.“¹¹⁹

Es gibt verschiedenen Faktoren, die innerhalb eines föderalen Staates zu einer „komplexen institutionellen Konfiguration“¹²⁰ zusammengeführt werden. Die vertikale Gewaltenteilung und die Verarbeitung dieser Aufteilung sind die Kernelemente einer föderalen Ordnung.¹²¹

Föderalistischer Staatsaufbau bedeutet so eine „organized diversity“¹²², die staatliche Gewalt ist auf unterschiedliche autonome Bereiche aufgeteilt und diese kommen in verschiedenen Institutionen miteinander in Kontakt, um gemeinsam die staatliche Macht auszuüben. Sowohl als Struktur als auch im Politikergebnis ist diese Konstellation eine Form von Aushandlung. Föderale Staaten zeichnen sich damit durch eine höhere Komplexität, mehr Wettbewerb und bessere Problemlösungsfähigkeit als Zentralstaaten aus.¹²³ Alle unterschiedlichen Aus-

117 Vgl. Scharpf, Fritz W. (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt a. M./New York, S. 59.

118 Vgl. Benz 2002, S. 13–19; Benz steckt damit das weite Feld der Föderalismusforschung ab, ähnlich für die Unterscheidung von historischem Institutionalismus und ökonomischer Föderalistentheorie, vgl. Kropp 2010, S. 34–50; weitergehend für einen Überblick über die intellektuelle Debatte über Föderalismus, vgl. Hueglin, Thomas O. (1997): Die Neuordnung Europas als Chance eines regionalen Föderalismus, in: Thomas Jäger und Melanie Piepenschneider (Hg.): Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklungen. Opladen, S. 97–122, hier S. 105–106.

119 Benz 2002, S. 19.

120 Ebd.

121 Vgl. Hueglin, Thomas O.; Fenna, Alan (2006): Comparative federalism. A systematic inquiry. Peterborough, S. 355–356.

122 Ebd., S. 354.

123 Vgl. Ehrenzeller, Bernhard; Hrbek, Rudolf; Malinverni, Giorgio; Thürer, Daniel (2002): Federalism and Foreign Relations, in: Raoul Blindenbacher und Arnold Koller (Hg.): Federalism in a changing world - learning from each other. Montreal, S. 53–73, hier S. 55.

prägungen eines föderalen Staates mit seinen Teilbereichen müssen darüber hinaus einen demokratischen Anspruch von Partizipation, Repräsentation und Responsivität erfüllen.¹²⁴ Föderalismus und Demokratie greifen ineinander und bedingen sich.¹²⁵ Dies stellt den Staat vor Herausforderungen, ist jedoch ein demokratisches Element: „Regieren in demokratischen Gesellschaften soll ja gerade nicht einfach sein“. ¹²⁶ Über die vertikale Gewaltenteilung trägt der Föderalismus einen enormen Anteil bei und verhindert durch Komplexität einen Machtmissbrauch.

Die Organisation der Vielfalt ist in die kulturellen, historischen und institutionellen Rahmenbedingungen des jeweiligen Staates eingebettet. Kooperation und Verhandlung werden so zu Wesensmerkmalen der Demokratie.¹²⁷ Die Art der Zusammenarbeit ist unterschiedlich gestaltet, hat jedoch bei einem integrativen konfliktlösenden Charakter einen hohen Einfluss auf die Legitimation der Politik.¹²⁸

Im deutschen Föderalismus ist der „Strukturbruch“ durch den Einfluss des Parteienwettbewerbs auf den unterschiedlichen Regierungsebenen ein Faktor, der die Komplexität von Kooperation und Aushandlung massiv erhöht: Die „inkongruenten“ Logiken der parlamentarischen Wettbewerbsdemokratie und der föderativen Verhandlungsdemokratie stellen nach Lehmbruch einen Konflikt für die Funktionsweise des politischen Systems dar und führen zu einer oft zitierten Blockadeanfälligkeit des föderalen Politikprozesses.¹²⁹ Wie kann daher der Föderalismus beurteilt werden?

Theoretisch lassen sich für die unterschiedlichen Ordnungen gemeinsame Prinzipien ausmachen, die für die Bewältigung der Grundaufgaben eines föderalen Staates relevant sind: Balance, Gemeinschaft, Bundesstaat, Aushandlung,

124 Vgl. Hueglin/Fenna 2006, S. 353.

125 So auch die Definition bei Anderson, vgl. Anderson, Georg (2008): Föderalismus. Opladen.

126 Hueglin 1997, S. 122.

127 Vgl. Kropp 2010, S. 11.

128 So in Formen des „kooperativen Föderalismus“ als ein neueres Leitbild des deutschen Föderalismus, vgl. Ehrenzeller et al. 2002, S. 66; umfassend auch in der Entwicklung über andere Leitbilder wie Politikverflechtung und Wettbewerbsföderalismus bei Kropp 2010, sowie abwägend, vgl. Scharpf, Fritz W. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern?, in: Konrad Morath (Hg.): Reform des Föderalismus. Bad Homburg, S. 23–45.

129 Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen der Bundes- und Länderebene prägt die Politikentwicklung, insbesondere bei ungleichen Mehrheiten, vgl. Benz 2002, S. 23; Ausführlich zu diesem Aspekt vgl. Lehmbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen; oder den Beitrag von Lehmbruch in: Arthur Benz und Gerhard Lehmbruch (Hg.): Föderalismus – Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS-Sonderheft, Band 32. Wiesbaden 2002.

Subsidiarität, Teilhabe.¹³⁰ Die Ausgestaltung dieser Prinzipien kann als Gradmesser für die Funktionsweise des Föderalismus in einem Staat herangezogen werden, wobei sie als Leitgedanken eher normative Eckpunkte einer föderalen Ordnung charakterisieren.

Die deutschen Länder stellen als Gliedstaaten eine eigene Ebene des Regierens innerhalb des föderalen Bundesstaates der BRD dar. Prinzipiell wird damit die Grundidee des Föderalismus in seiner doppelten Ausrichtung nicht in Frage gestellt. „External unity, internal diversity“¹³¹ wird durch das Vorhandensein der Länder im Innern bei einem gleichzeitigen Monopol der Außenvertretung für die nationale Ebene erst ermöglicht. Was bedeuten daher subnationale Außenbeziehungen für die Grundgedanken einer föderalen Ordnung?

Wie zu zeigen sein wird, kann die Interpretation der Folgen des auswärtigen Engagements von Gliedstaaten für den bundesstaatlichen Föderalismus stark variieren. Die Debatte reicht von negativen Wahrnehmungen eines Staatszerfalls bis zu positiven Beschreibungen, die in dem Phänomen der subnationalen Außenbeziehungen eine natürliche Spielart des Föderalismus durch die Ausweitung der Kontrollbefugnisse der Gliedstaaten auf die Außenpolitik im Sinne einer Form der Gewaltenteilung sehen.¹³² Unabhängig von der Varianz der Positionen in der Debatte um das Engagement von Gliedstaaten in auswärtigen Tätigkeiten, darf für das Beispiel der deutschen Länder die Entwicklung der europäischen Integration nicht vergessen werden. Hier liegt ein erheblicher Einflussfaktor für die weitere Entwicklung des deutschen Föderalismus.¹³³ Die regionale

130 Hueglin präsentiert diese sechs Prinzipien als Grundcharakter: Balance – Einheit und Vielfalt werden permanent „ausbalanciert“; Gemeinschaft – Entscheidungen können nur gemeinschaftlich getroffen werden, in der Willensbildung gibt es keinen alleinig dominanten Akteur; Bundesstaat – die „mehrfache Vergegenwärtigung des Gemeinwillens“ durch die Dualität der Strukturen, Werte und Wertentscheidungen werden sowohl auf gesamtstaatlicher Ebene als auch auf der Ebene der Teilsysteme repräsentiert; Aushandlung – Kompromiss und Konsens überwiegen gegenüber der reinen Mehrheitsentscheidung als Modi der Willensbildung; Subsidiarität – in positiver Form als Autonomiesicherung und negativer Form als Moment einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung; Teilhabe – regionale Betroffenheit setzt eine regionale Teilhabe voraus, vgl. Hueglin 1997, S. 108–116.

131 Nach Alfred Eschers Grundidee bereits im 19. Jahrhundert formuliert, vgl. Ehrenzeller et al. 2002, S. 55.

132 Als Verkörperung der Grundidee der Gewaltenteilung dienen auch subnationale Außenbeziehungen durch „‘cuttin power into pieces’ and limiting the powers of those who control a national government.“, Michelmann, Hans J. (2004): Federalism and paradiplomacy, in: Wilfried von Bredow und Thomas Jäger (Hg.): Sicherheit und Freiheit. Aussenpolitische, innenpolitische und ideengeschichtliche Perspektiven – Festschrift für Wilfried von Bredow. Baden-Baden, S. 188–205, hier: S. 188.; für die allgemeine Debatte siehe die Ausführungen über die Folgen subnationaler Außenbeziehungen in Kapitel 3.

133 So auch die Debatte um die Entwicklung der deutschen Europapolitik und ihre Folgen für den bundesdeutschen Föderalismus, die in unterschiedlichen Perspektiven durchaus ambivalent diskutiert werden: Während der Realismus von einer völligen Abkehr von födera-

Ebene wird in dieser weiterentwickelten föderalen Ordnung als neue Akteurs-ebene wahrgenommen.¹³⁴

Mit Blick auf die Begriffsverwendung bei Benz gilt es die Folgen dieser Entwicklung für die Regelsysteme des deutschen Bundesstaates zu erfassen. Die Veränderung der räumlichen und zeitlichen Umstände kann die Dynamik des Gesamtsystems verändern.¹³⁵ Die innerstaatliche Debatte hat sich seit Ende des Ost-West-Konflikts angepasst. Sie betrifft die nationale und regionale Ebene gleichermaßen:

„Es geht nicht mehr um Politik für den europäischen Föderalismus, sondern um Politik im europäischen Föderalismus.“¹³⁶

2.1.2 *Der Prozess – Globalisierung und Europäisierung*

Die Rahmenbedingungen der Entwicklung des deutschen Föderalismus lassen sich in einer externen Dimension mit drei Begriffen beschreiben: Globalisierung, Europäisierung und Interdependenz. Diese Entwicklungen haben die föderale Struktur der BRD und somit die Rolle der deutschen Länder als Akteure verändert.

Globalisierung ist ein „umbrella term“¹³⁷ und umfasst zahlreiche Aspekte. In seiner Gesamtheit haben sich durch den Prozess die Rahmenbedingungen für internationale Aktivitäten fundamental gewandelt.¹³⁸

len Grundprinzipien ausgeht, verweist der Liberalismus auf die Beständigkeit durch Wettbewerb vor allem im Bereich der Wohlfahrt, der Konstruktivismus betrachtet die Weitergeltung der Grundprinzipien unter Berücksichtigung des innenpolitischen Diskurses, vgl. Jachtenfuchs, Markus (2000): Deutsche Europapolitik: Vom abstrakten zum konkreten Föderalismus, in: Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Frankfurt a. M./New York, S. 85–109, hier: S. 89.

134 In der Regionendiskussion lassen sich nach Knodt drei Perspektiven in der Forschungsentwicklung unterscheiden: (1) Die Bedeutung von Verwaltungs- und Verfassungsreformen unter dem Gesichtspunkt der Dezentralisierung in den 1970/80er Jahren; (2) Eine Diskussion über den Mehrwert einer Regionalisierung bei wirtschaftlicher und administrativer Problembearbeitung; (3) eine neue Dynamik im Zuge der europäischen Integration nach dem Vertrag von Maastricht, vgl. Knodt, Michèle (2002): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. Zwei Dekaden der Regionenforschung in der EU, in: Thomas Conzelmann und Michèle Knodt (Hg.): Regionales Europa-europäisierte Regionen. Frankfurt/New York, S. 11–38, hier: S. 11–12; Knodt, Michèle (2003): Vom „Europa der Regionen“ zum „Europa mit den Regionen“. Eine Reise durch die regionale Europaforschung, in: Matthias Chardon, Ursual Große Hüttmann, Martin Göth und Christine Probst-Dobler (Hg.): Regieren unter neuen Herausforderungen. Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert - Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag. Baden-Baden, S. 161–176, hier: S. 161.

135 Die ursprüngliche Definition, s.o., vgl. Benz 2002, S. 19.

136 Jachtenfuchs 2000, S. 102.

Globalisierung ist kein neues Phänomen, im 20. Jahrhundert kann mit der Entstehung internationaler Organisationen und einer Internationalisierung von Politikprozessen der zeitliche Vorläufer gefunden werden.¹³⁹ In neuer Betrachtung haben die „global interactions“¹⁴⁰ Handlungen mit dem Transport von Ideen, Finanzen, Waren- und Reiseverkehr in einer immer stärkeren Verdichtung das „global village“¹⁴¹ entstehen lassen, das durch immer intensivere Verflechtungen zahlreicher gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Sektoren gekennzeichnet ist:

„Everything moves faster, more often, in more directions. Taken together, the reconfigurations of space, time and density make for a new global constellation. The globalised world is indeed a new world.“¹⁴²

Zeit und Dichte sind dabei Schlüsselfaktoren der „neuen Welt“. Prozesse sind schneller und die verarbeitete Menge an Material und Information hat sich drastisch erhöht.¹⁴³ Diese Verdichtung hat die Bedeutung von Raum verändert und setzt somit den klassischen Nationalstaat unter Druck.¹⁴⁴

137 Ehrenzeller et al. 2002, S. 57; nach Manfred G. Schmidt: „Ausdruck der politischen und der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Sprache für die weltweite Ausweitung gesellschaftlicher Interaktion, insbesondere der Waren-, Kapital- und Informationsströme über die Grenzen des Nationalstaates hinaus, [...]“, Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik. Wiesbaden, S. 283.

138 Vgl. Ehrenzeller et al. 2002, S. 57.

139 Vgl. Neumann, Iver B. (2008): Globalisation and Diplomacy, in: Andrew Fenton Cooper, Brian Hocking und William Maley (Hg.): Global governance and diplomacy. Worlds apart?. Basingstoke, S. 15–28, hier: S. 15; oder auch in Abgrenzung zur Denationalisierung, die als Prozess auch regional begrenzt stattfinden kann, vgl. Schmidt 2004, S. 283; In der ersten Auflage des Wörterbuchs von Manfred G. Schmidt (1995) ist Globalisierung als Begriff noch nicht enthalten, dennoch werden in der Diskussion auch Perspektiven bis in das Mittelalter geöffnet, vgl. Sloterdijk, Peter (2005): Im Weltinnenraum des Kapitals – für eine philosophische Theorie der Globalisierung. Frankfurt am Main.

140 Nye, Joseph S.; Keohane, Robert Owen (1971): Transnational Relations and World Politics: An Introduction, in: Robert Owen Keohane und Joseph S. Nye (Hg.): Transnational relations and world politics. Cambridge, S. ix–xxix, hier: S. xii.

141 Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (2012): Power and interdependence. Boston, S. 3.

142 Neumann, Iver B. (2008): Globalisation and Diplomacy, in: Andrew Fenton Cooper, Brian Hocking und William Maley (Hg.): Global governance and diplomacy. Worlds apart?. Basingstoke, S. 15–28, hier: S. 18.

143 Ebd., S. 17

144 Vgl. „Globalisation can be understood as deterritorialisation“, das Denken ist vom Raum geprägt, vgl. Jönsson 2008, S. 29, der Druck entsteht auch durch die „verletzte Kongruenz von Problem und Problemlösung“ (nach Scharpf 1993), die durch grenzübergreifende Prozesse im Zusammenhang mit der Globalisierung ausgelöst wird, vgl. Dose, Nicolai (2006): Governance im Geflecht von Problemen, Ebenen und Akteuren, in: Julia von Blumenthal und Stephan Bröckler (Hg.): Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat. Hamburg, S. 23–56.

„Globalisation inherently involves deterritorialisation, hence it is an ipso facto challenge to the state.“¹⁴⁵

Damit beeinflusst die Globalisierung die klassische Form der Kommunikation zwischen Staaten über Diplomatie, die auf eine räumliche Organisation aufbauen muss.¹⁴⁶ Die Steuerungsfähigkeit einer einzigen zentralen Stelle wird damit in Frage gestellt, neue Akteure treten in den Politikprozess ein und stellen sich dem globalen Wettbewerb.¹⁴⁷

Neue Akteurskonstellationen und neue Kooperationsformen entstehen aus diesem Wandel, der im europäischen Kontext von der „Europäisierung“ zu unterscheiden ist: Die vertiefte Integration in und die Übertragung von Souveränitätsrechten auf die EU.¹⁴⁸ In Abgrenzung zur Globalisierung – ein Prozess im globalen Maßstab – muss diese regionale Ausprägung für die Rolle der deutschen Länder als subnationale Akteure hinterfragt werden: Was bedeutet der „Souveränitätstransfer nach Brüssel“¹⁴⁹ für den deutschen Föderalismus?

Der Begriff Europäisierung stellt den regionalen Maßstab einer Internationalisierung dar, durch die Staaten und ihrer Teile die Handlungsfähigkeit in einer sich verändernden Welt erhalten wollen. Der Prozess ist mit der Entstehung der EU verbunden, es handelt sich somit um eine „EU-Europäisierung“¹⁵⁰, die alle

145 Neumann 2008, S. 16.

146 Der „mediated exchange of politics“ erfolgt im klassischen Verständnis immer über Territorien, die einstige Bedeutung des organisierten Territoriums als Staat über das Machtmonopol (Weber), Steuermonopol (Schumpeter) und das Wechselspiel von Herrschaftselite und Gesellschaft (Durkheim) sieht sich mit dieser Frage konfrontiert, vgl. Neumann 2008, S. 16.

147 So auch Region als Akteure des Standortwettbewerbs, was zu immer neuen Debatten über den Wettbewerbsföderalismus führt, vgl. van Sutam 1999, S. 13; Zum Wandel der klassischen Diplomatie siehe auch den Begriff „Diplomatie“ in Schmidt 2004, S. 167–168: „Vor allem Denationalisierung und Globalisierung haben das Potential den Diplomaten zu einem Vertreter unter Vielen zurückzustufen.“, ebd., S. 168.

148 Vgl. für die Eigenschaften der Begrifflichkeit in diesen beiden Dimensionen der „Europäisierung“ bei Schmidt 2004.

149 Kropp 2010, S. 156.

150 Kohler-Koch, Beate (2000): Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Frankfurt a. M./New York, S. 11–31, hier: S. 12; Als Forschungsfeld bezogen auf die EU können danach vier Dimensionen unterschieden werden: a) Die Folgen der Vergemeinschaftung von Aufgaben, b) die Entwicklung supranationaler Institutionen, c) die Wirkung für die nationalen Regierungssysteme und d) die finale Herausbildung eines eigenen europäischen politischen Systems, vgl. ebd., S. 12–16; es entsteht eine komplett neue Ebene des Regierens: Europäisierung als Bezeichnung für „the emergence and development at the European level of a distinct political system, a set of political institutions that formalizes and routinizes interactions among the actors, and the growth of policy networks specializing in the creation of authoritative rules.“, Knodt, Michèle (2000): Europäisierung à la Sinatra: Deutsche Länder im europäischen Mehrebe-

Teilbereiche des Politischen berührt und einen „Entgrenzungsprozess eigener Art“¹⁵¹ darstellt:

„[Europäisierung] refers to the adjustment of all aspects of politics within EU member states to the EU and its own particular features, from institutions (polity) to the creation of political intent (politics) to areas of policy making (policies).“¹⁵²

Die „Anpassung“ der Politik der Mitgliedsstaaten an die Rahmenbedingungen der EU prägt im Umkehrschluss der Argumentation den innerstaatlichen Kontext:

„Europeanization is an incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy making.“¹⁵³

Dies gilt somit auch für den Einfluss auf das politische System der BRD und dessen Funktionsweise über den deutschen Föderalismus.¹⁵⁴ Auf den Bundesstaat wird über die Europäisierung in einem Langzeittrend sowohl politisch als auch administrativ eingewirkt.¹⁵⁵ Die Einflüsse sind vielfältig und werden verstanden als:

„[...] Process of construction, diffusion and institutionalization 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.“¹⁵⁶

nensystem, in: Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Frankfurt a. M./New York, S. 237–264, hier: S. 237.

151 Krämer, Raimund; König, Frank (2002): Vernetzung europäisierter Regionen: Zwischen Regionalisierung und Europäisierung, in: Thomas Conzelmann und Michèle Knodt (Hg.): Regionales Europa-europäisierte Regionen. Frankfurt/New York, S. 279–296, hier: S. 279.

152 Nach Sturm/Pehle, zitiert nach: Ehrenzeller et al. 2002, S. 62–63.

153 Nach Radaelli/Ladrach, zitiert nach: Knodt 2000, S. 238; vgl. für eine weitere Definition, die insbesondere der Adaptionsleistung der beteiligten Akteure Rechnung trägt, Jeffery, Charlie (2003): The German Länder: From Milieu-Shaping to Territorial Politics, in: Klaus H. Goetz und Kenneth Dyson (Hg.): Germany, Europe and the politics constraint. Oxford, S. 97–108, hier: S. 97.

154 Als Kontextualisierung in einer „klassischen Diagnose“ der BRD als „penetriertes System“, Kohler-Koch 2000, S. 19.

155 Vgl. Wessels, Wolfgang (1999): Strukturen und Verfahren Bonner EU-Politik – eine administrativ-politische Mehrebenenfusion, in: Hans-Ulrich Derlien und Axel Murswieck (Hg.): Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel. Opladen, S. 20–37, hier: S. 23.

156 Nach Claudio Radaelli, zitiert nach: Knodt, Michèle; Große Hüttmann, Martin (2002): „Framing the Debate“: Institutionen der deutschen Länder im europäisierten Bundesstaat,

Durch die Entstehung einer neuen Handlungsebene in Form der supranationalen Organe der EU verändert sich das Spannungsverhältnis im deutschen Föderalismus: Die vertikale Gewaltenteilung und die Organisation der Aufteilung wird weiter ausdifferenziert.¹⁵⁷ Dies setzt den Handlungsspielraum der deutschen Länder unter Druck. Der Wettbewerb im gemeinsamen Markt konfrontiert sie mit neuen Konkurrenten. Es müssen Wege gefunden werden, um Interessen auf der neuen europäischen Ebene – außerhalb des deutschen Bundesstaates – Gehör zu verschaffen, die bisherigen Handlungsautonomien werden durch Kompetenzübertragungen an die EU eingeschränkt. Gleichzeitig sucht jedoch auch die europäische Ebene nach regionalen Partnern für die obenstehend formulierten Politikprozesse, was gleichzeitig neue Optionen für die Länder beinhalten kann. Es zeigt sich ein ambivalentes Bild.¹⁵⁸ Die Ausweitung der Regionenbeteiligung als vertikale Ausdifferenzierung in Folge der Europäisierung¹⁵⁹ ist für die Studie von besonderem Interesse, da hier der Schlüssel zu Handlungsmöglichkeiten der Länder im europäischen Mehrebenensystem liegt.¹⁶⁰

2.1.3 Die Folge – gewachsene Interdependenz als Kennzeichen

Die Veränderung des deutschen Föderalismus durch Globalisierung und Europäisierung hat für die beteiligten Akteure zu einem neuen Maß an Verflechtung geführt. Die gestiegene Interdependenz birgt dabei Gefahren für bestehende Strukturen, hat aber auch Akteure – wie Regionen – zu eigenen Aktivitäten moti-

in: Thomas Conzelmann und Michèle Knodt (Hg.): Regionales Europa-europäisierte Regionen. Frankfurt/New York, S. 140–164, hier: S. 141.

157 Maurer und Wessels unterscheiden dabei fünf Dimensionen der Ausdifferenzierung durch die EU: a) nach Sektoren, da immer mehr Themen auch auf europäischer Ebene behandelt werden; b) nach Prozessen, da die Beteiligung der Organe der EU die bisherigen Politikprozesse erweitert; c) nach Institutionen, da neue Institutionen der Akteure des Bundesstaates auf europäischer Ebene entstehen (wie z.B. Länderbüros); d) nach Akteuren, da insgesamt mehr öffentliche aber auch private Akteure am Politikprozess teilnehmen; e) nach Ebenen, da Akteure in einem neuen Spannungsverhältnis von drei anstatt zwei Ebenen stehen, vgl. Maurer, Andreas; Wessels, Wolfgang (2000): Die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU - Scharnier im administrativen Mehrebenensystem, in: Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Frankfurt a. M./New York, S. 293–324, hier: S. 298–302.

158 Vgl. Benz, Arthur; Eberlein, Burkhard (1999): The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance, in: Journal of European Public Policy 6 (2), S. 329–348, hier: S. 331.

159 Vgl. die Beschreibung bei Wessels 1999, S. 26.

160 Ob es sich hierbei um eine „hinkende Dreierbeziehung“ (Kropp 2010, S. 155) zwischen EU, Bund und Ländern handelt, ist zunächst nicht weiter relevant, die Kompetenzverlagerungen im Rahmen der Europäisierung können jedoch als Handlungsmotiv der Regionen – für das Streben nach Mitwirkung – nicht vernachlässigt werden, vgl. ebd., S. 155–156.

viert.¹⁶¹ Diese Aktivitäten schaffen neue Verflechtungen, die das Phänomen der Interdependenz weiter verstärken. Es findet sich ein Wechselspiel der Prozesse,¹⁶² das die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten unter Druck setzt:

„The national state has become too small for the big problems in life and too big for the small problems.“¹⁶³

Diese neue „Unordnung der Welt“¹⁶⁴ ist geprägt durch zahlreiche wechselseitige Abhängigkeiten.¹⁶⁵ Politische Akteure, Prozesse und Sachverhalte stehen damit in einer neuen Beziehung zueinander, die die Souveränität der Nationalstaaten beschneidet. Dies ist Resultat des Handelns neuer Akteure wie Nichtregierungsorganisationen oder internationalen Unternehmen auf Basis einer strukturellen Abhängigkeit in Folge der Globalisierung bzw. Europäisierung.¹⁶⁶ Hier liegt der Ausgangspunkt des Begriffs: „Interdependence, most simply defined, means mutual dependence.“¹⁶⁷

Nach Keohane und Nye zeichnet sich diese „komplexe Interdependenz“¹⁶⁸ durch drei Eigenschaften aus: (1) Es gibt über Verflechtungen zahlreiche neue

161 Vgl. Soldatos, Panayotis (1993): Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World, in: Douglas M. Brown und Earl H. Fry (Hg.): States and provinces in the international economy. Berkeley, S. 45–64, hier: S. 49.

162 Vgl. Sodupe, Kepa (1999): The European Union and Inter-regional Co-operation, in: Regional and Federal Studies (1), S. 58–80, hier: S. 58.

163 Zitat von Daniel Bell (1977), zitiert nach Soldatos 1993, S. 49.

164 Vgl. Daniel Bell, The future world disorder – the structural context of crises, in: Foreign Policy, 27/1977, S. 109–135.

165 Im weiten Begriffsverständnis von Interdependenz in der Politikwissenschaft, vgl. Schmidt 2004, S. 324.

166 Im engeren Begriffsverständnis der Internationalen Beziehungen, vgl. Schmidt 2004, S. 324.

167 Keohane/Nye 2012, S. 7; Verflechtungen können zu Abhängigkeiten führen, wenn die Handlungsalternativen kostspielig sind. Die Nutzung der Verflechtungen rückt somit in der Mittelpunkt: Die Handlungen der einzelnen Akteure beeinflussen das Gesamtsystem und können das Verhältnis von Verflechtung und Abhängigkeit verändern, vgl. Keohane/Nye 1971, S. XIX.

168 Keohane und Nye zeigen in einem Vergleich von Realismus und komplexer Interdependenz der Bedeutung des Begriffs als Theorierichtung der Internationalen Beziehungen: Der Realismus ist durch das Ziel der militärischen Sicherheit geprägt, ein wesentliches Instrument bleibt dabei das Militär, die Agenda ist machtgestützt und von Sicherheit dominiert, Themenverknüpfung reduziert die Vielfalt hat jedoch gleiche Ergebnisse, die Rolle von internationalen Organisationen ist gering bzw. nur unter militärischen Aspekten relevant; Die komplexe Interdependenz zeichnet sich durch vielfältigere Ziele unterschiedlicher Akteure – sowohl Staaten als auch transnationale Akteure – aus, Instrumente sind diffuser und über relevante Ressourcen bestimmt, die Agenda wird durch die entsprechende Verflechtung geprägt, die Verknüpfung von Themen verringert die Hierarchie, beschränkt die Handlungsfreiheit mächtiger Staaten und wertet kleinere Staaten auf, internationale Organisationen werden zu einer neuen Handlungsarena und können die Agenda bestimm-

Kontaktmöglichkeiten für Akteure, (2) Sachverhalte können weniger als zuvor hierarchisch organisiert werden und (3) militärische Optionen fallen als Handlungsinstrument zur Bewältigung einer Abhängigkeit aus.¹⁶⁹

Die Verflechtung selbst bietet zunächst Chancen und Risiken gleichermaßen. Als Gelegenheitsstrukturen können Akteure Interdependenz für eigene Ziele nutzen, indem sie ein Verständnis für ihr Umfeld entwickeln.¹⁷⁰ Ein Risiko besteht in der ungenutzten Verflechtung, die durch das Handeln anderer Akteure eine Bedrohung und eine asymmetrische Abhängigkeit darstellen kann. Es stellt sich somit die Frage, ob die Kosten einer eigenen Aktivität, die Kosten eines passiven Verhaltens aufwiegen oder sogar übertreffen würden. Dies obliegt der Beurteilung durch die verflochtenen Akteure.¹⁷¹ Selbst regionale Regierungen sind von diesen Rahmenbedingungen betroffen. Der Versuch, die internationale Umwelt über transnationale Kontakte mitzugestalten, ist ein Ausdruck davon.¹⁷² Es werden Vorteile in der aktiven Nutzung gesehen.

Die Handlungsmöglichkeiten in neuen Formen des Regierens haben ebenso einen Einfluss: Die Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems hat die Bedeutung des Begriffs der komplexen Interdependenz seit den 1990er Jahren noch erhöht.¹⁷³

Um die Stellung der deutschen Länder in diesem Umfeld zu verstehen, muss daher zunächst der Begriff des Regierens¹⁷⁴ in den Rahmenbedingungen der Interdependenz von Globalisierung und Europäisierung geklärt werden.

men, das Nutzen dieser Arenen gewinnt für Akteure an Bedeutung, vgl. Keohane/Nye 2012, S. 31; zur Einordnung in den Forschungsstand, vgl. Schmitt-Egner, Peter (2005): *Handbuch zur Europäischen Regionalismusforschung. Theoretisch-methodische Grundlagen, empirische Erscheinungsformen und strategische Optionen des transnationalen Regionalismus im 21. Jahrhundert.* Wiesbaden, S. 91.

169 Vgl. Keohane/Nye 2012, S. 20.

170 Vgl. Nye, Joseph (1968a): *Central American Regional Integration*, in: Joseph Nye (Hg.): *International Regionalism*. Boston, S. 377–429, hier: S. 380.

171 Vgl. Keohane/Nye 2012, S. 8.

172 Vgl. Latouche, Daniel (1988): *State Building and Foreign Policy at the Subnational Level*, in: Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche und Garth Stevenson (Hg.): *Perforated sovereignties and international relations. Trans-sovereign contacts of subnational governments*. New York, S. 29–42, hier: S. 33; Siehe auch Kapitel 3 zur Erläuterung der Motive von subnationalen Außenbeziehungen.

173 Für diese Beurteilung vgl. Bosold, David (2004): *Transatlantische Paradiplomatie. Die Kooperation kanadischer Provinzen und deutscher Bundesländer*. Marburg, S. 28.

174 Zur Steuerung in diesen neuen Rahmenbedingungen bei Abwesenheit eines allumfassenden Weltstaates als Grundfrage der Forschung, vgl. Schmidt 2004, S. 283.

2.1.4 Die Reaktion – eine neue Form des Regierens?

Die veränderten Rahmenbedingungen durch Globalisierung und Europäisierung einhergehend mit gesteigerter Interdependenz haben Akteure des europäischen Föderalismus zu neuen Handlungsformen geführt, es kam zu einem „Wandel von Staatlichkeit“.¹⁷⁵ In der wissenschaftlichen Debatte kann diese Veränderung mit dem Begriff Governance erfasst werden.¹⁷⁶ Da der Terminus als „notorius slippery“¹⁷⁷ gilt, muss seine Bedeutung für die vorliegende Arbeit geklärt werden. Dies soll in drei Schritten erfolgen: 1.) Durch eine Abgrenzung zum Begriff Government, 2.) durch zentrale Definitionen des Regierens und 3.) durch die Erfassung zentraler Eigenschaften des Konzepts mit Bedeutung für Regionen als Akteure.

Zum ersten Punkt kann festgehalten werden: Governance steht – in Abgrenzung zum Begriff Government – für eine neue Perspektive auf die Realität.¹⁷⁸ Die beiden Begriffe sind dabei kein „kategoriales Gegensatzpaar“¹⁷⁹ sondern verdeutlichen nur die unterschiedliche Schwerpunktsetzung im Zusammenhang mit dem Perspektivwechsel von Government zu Governance:

175 Schuppert, Gunnar Folke (2011): Alles Governance oder was?. Baden-Baden, S. 21.

176 So das Urteil von Bröchler und Blumenthal mit Blick auf veränderte Formen von Steuerung, Akteurskonstellationen und der neuen Bedeutung von Interdependenz (neue Problemlagen außerhalb der Steuerungsbereiche einzelner Ressorts), vgl. Bröchler, Stephan; Blumenthal, Julia von (2006): Von Government zu Governance - Analysen zu einem schwierigen Verhältnis, in: Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler (Hg.): Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat. Hamburg, S. 7–22, hier: S. 8–9; siehe auch zur Entwicklung der Governanceforschung, vgl. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): Einleitung, in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 9–25, hier: 12–13, oder umfassend alle Beiträge des eben zitierten Handbuchs auch für die Bezeichnung als Oberbegriff in der Beschreibung der Wechselbeziehung von interdependenten Akteuren, die dabei einen neuen Raum konstruieren, Kilper, Heiderose (2010): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen - Eine Einführung, in: Heiderose Kilper (Hg.): Governance und Raum. Baden-Baden, S. 9–24, hier: S. 10.

177 Vgl. für diese Einstufung Kapitel 1 des Sammelbandes von Benz und Dose, in dem die zahlreichen Begriffsausprägungen gut dargestellt werden, vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Dies. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, S. 13–36; zum Zitat nach Pierre und Peters, ebenda S. 13.

178 Vgl. Schuppert 2011, S. 18.

179 Kilper 2010, S. 13.

„Governance bezieht sich dann auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch staatliche und private Akteure. Government zielt hingegen auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit überlegenen Machtmitteln des Staates.“¹⁸⁰

Die veränderten Rahmenbedingungen des Regierens wurden mit einem Wandel im Begriff des Regierens begleitet: Von einem „staatsfokussierten Government-Begriff“ zu einem „staatsflüchtigen Governance-Ansatz“.¹⁸¹ Während Government stärker auf den Staat mit Mehrheitsdemokratie, Hierarchie, Parteienwettbewerb und Gesetzgebung abstellt, ist Governance Ausdruck für Verhandlungssysteme mit Elementen von Hierarchie, Verhandlung und Wettbewerb in Kombination staatlicher und gesellschaftlicher Akteure.¹⁸² Entscheidend bleibt dabei, dass Governance nicht den Staat als Akteur „ausblendet“, jedoch seine Rolle „relativiert“.¹⁸³ Eine neue Form des Regierens als Reaktion auf die veränderten Bedingungen des Regierens entsteht.

Der Versuch einer Definition des Begriffes – als zweiter Punkt – zeigt jedoch Probleme, die einer adäquaten Verwendung in der vorliegenden Arbeit entgegenstehen können. Einerseits ist Governance ein „Brückenbegriff“ der unterschiedliche Teilbereiche der Politikwissenschaft und andere Wissenschaftsdisziplinen zusammenführen kann.¹⁸⁴ Andererseits hat der rasche Aufstieg des Governance-Konzepts auch die Tendenz eines „Modebegriffs“¹⁸⁵ erkennen lassen. Zahlreiche Begriffsausprägungen sind vorzufinden,¹⁸⁶ was zu Kritik an dem Forschungsstrang geführt hat.¹⁸⁷ Als Definition lassen sich verschiedene Verständnisse unterscheiden.

180 Dose 2006, S. 23–24.

181 Schuppert 2011, S. 33.

182 Vgl. Schuppert 2011, S. 33; Governance bezeichnet eher eine „Aktion“, Government hingegen einen „Akteur“, vgl. Zürn, Michael (2010): Global Governance as multi-level governance, in: Henrik Enderlein, Sonja Wälti und Michael Zürn (Hg.): Handbook on multi-level governance. Cheltenham/Northampton, S. 80–99, hier: S. 80–81.

183 Im Verständnis als ein „Konzept“, Schuppert 2011, S. 34.

184 Vgl. Schuppert 2011, S. 11; darüber hinaus ist er auch ein Schlüsselbegriff mit Aufschließungs- (neue Denkbahnen) und Markierungsfunktion (Brüche in Entwicklung) kennzeichnen, vgl. Schuppert 2011, S. 17.

185 Benz et al. 2007, S. 10.

186 Auch in einer „multidisziplinären Begriffsverwendung“ (Kilper 2010, S. 9); Eine gute Unterscheidung trifft Benz, Governance als: a) Analysebegriff – als Perspektive auf die Realität und nicht Realität selbst; b) deskriptiver Begriff – Beschreibung einer nicht-hierarchischen Struktur; c) normativer Begriff – bei Fragen des „guten“ Regierens; d) praktischer Begriff – als Bezeichnung neuer Managementformen für neuartige Politikprozesse, vgl. Benz et al. 2007, S. 14–16; vgl. ausführlicher Benz/Dose 2010, S. 13–36.

187 Die Kritik bezieht sich auf die unterschiedlichen Verwendungsweisen, die den Begriff letztlich als vage und missverständlich erscheinen lassen können, vgl. auch zur Auseinandersetzung mit der Kritik Benz et. al 2007, S. 14–16.

In einem engen Verständnis des Begriffes geht es schlicht um die Veränderung des staatlichen Handelns in den neuen Rahmenbedingungen der globalisierten Welt. Im weiteren Verständnis geht es um Formen der politischen Steuerung und darüber hinaus jegliches im politischen Bereich angesiedeltes Bearbeiten von Abhängigkeiten.¹⁸⁸ Nach Arthur Benz zielt der Begriff auf die Frage der Bewältigung und der Verarbeitung vorliegender Interdependenzen:

„Der analytische Gebrauch von Governance impliziert eine spezifische Sicht auf die Wirklichkeit, indem die Interdependenzen zwischen Akteuren und die verschiedenen Formen der Interdependenzbewältigung im Kontext von Institutionen und gesellschaftlichen Teilsystemen in den Mittelpunkt gerückt wird.“¹⁸⁹

Neben den Staat treten weitere Akteure, die auch einen Einfluss auf den politischen Prozess haben. Governance als:

„[...]policy, defined as the attempt to achieve a desired outcome, is a result of governing processes that are no longer fully controlled by the government, but subject to negotiations between a wide range of public, semi-public and private actors, whose interactions give rise to a relatively stable pattern of policy making that constitutes a specific form of regulation or mode of coordination.“¹⁹⁰

Nach Benz und Dose umfasst Governance im Begriffskern vier Merkmale: Es geht um (1) Steuern und Koordinieren. Dies geschieht mit (2) institutionellen Regelsystemen und weiteren (3) Interaktionsmustern unter (4) Einbezug staatlicher und gesellschaftlicher Akteure.¹⁹¹

Im Mittelpunkt der Definition von Governance steht dabei das Handeln: Einfluss ausüben, Verflechtungen regeln, Prozesse steuern. In diesem Verständnis kann Governance als Einfluss in Form von Kontrolle über ein Politikergebnis gesehen werden, was Kontrolle über andere Akteure und Ressourcen mit einschließt.¹⁹²

Steuern kann definiert werden als „zielgerichtetes Handeln, das von der Wirkung des Handelns analytisch zu unterscheiden ist“.¹⁹³ Auch wenn im

188 Vgl. Bröchler/Blumenthal 2006, S. 8.

189 Benz et al. 2007, S. 16.

190 Mayntz zitiert nach Sørensen, Eva; Torfing, Jacob (2007): Introduction – Governance Network Research: Towards a Second Generation, in: Eva Sørensen und Jacob Torfing (Hg.): Theories of democratic network governance. Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York, S. 1–21, hier: S. 3–4.

191 Benz/Dose 2010, S. 25–26.

192 Vgl. Dür, Andreas; Bièvre, Dirk de (2007): The Question of Interest Group Influence, in: Journal of Public Policy 27 (1), S. 1–12, hier: S. 3.

193 Mayntz, Renate (2009): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt a. M./New York, S. 41.; Governance ist nicht „nur“ steuern, sondern geht darüber hinaus, was auch die Bedeutung von „Regelung“ mit einfasst, meist werden noch Zusätze und Adjektive für die Form des Handelns mit benannt, z.B. „institutionelle Steue-

Governance-Begriff die hierarchische Steuerung durch neue Akteure in Frage gestellt wird, geht es letztlich um eine „Gesellschaftsgestaltung durch dazu legitimierte politische Instanzen.“¹⁹⁴ Die Herausforderung durch private Akteure stellt zwar ein weiteres zentrales Merkmal dar, kann aber in der weiteren Untersuchung ausgeklammert werden. Der Wandel zu Governance soll auf die neu hinzugekommene Rolle der regionalen Akteure, im Sinne der Fallbeispiele der deutschen Länder, zugespitzt werden. Es gibt kein alleiniges Machtzentrum mehr, das unabhängig die Politikgestaltung bestimmt bzw. „steuert“. Hierin liegt der elementare Perspektivwechsel des Ansatzes, der Handlungsakt bleibt dennoch von zentraler Bedeutung.

Da in der vorliegenden Arbeit das Handeln der subnationalen Akteure Landesregierung und Landtag analysiert wird, soll das oben beschriebene Begriffsverständnis hierauf angewandt werden.¹⁹⁵ Regieren in den veränderten Rahmenbedingungen ist weiterhin der Versuch der Steuerung von Politikprozessen.

Hierbei können – als dritter Aspekt – regionale Akteure explizit mit eingeschlossen werden. Die Entwicklung erzeugt globale und regionale Prozessverarbeitungen, der Nationalstaat verliert als Akteur sein Monopol auf die Steuerungsfähigkeit.¹⁹⁶ Die Region wird zu einer neuen „Analyse- und Handlungsebene“,¹⁹⁷

rung“, formelle oder informelle Regelung; für die Entwicklung des Steuerungsbegriffs, ebd., S. 41–42; Zur Analyse eines Untersuchungsgegenstandes eignet sich dies Trennung von Handeln und Wirkung in der Schrittabfolge: a) Erfassung der Struktur des Governance; b) Bewertung anhand der Problemlösungsfähigkeit, vgl. Schuppert 2011, S. 44.

194 Mayntz 2009, S. 46–47; Die Rolle privater Akteure wird dabei aufgrund der notwendigen Eingrenzung der Arbeit nicht weiter analysiert werden können, da dies in zahlreichen Definition von Governance jedoch als wichtiges Merkmal enthalten wird, soll Governance als Ausdruck für das Handeln der deutschen Ländern nicht weiter verwendet werden, sondern das selbstgesetzte Begriffsverständnis herangezogen werden; Zur Abgrenzung Mayntz weiter: „Die Governance-Theorie mag heute andere Fragen aufwerfen als die Steuerungstheorie, teilt jedoch mit ihr das Interesse an Vorgängen der Regelung kollektiver Sachverhalte.“, Mayntz 2009, S. 50.

195 Politische und Hierarchische Steuerung stehen dabei eher in Zusammenhang mit dem Governmentbegriff, es wird zwischen Steuerungsobjekt (Staat) und Objekt (Gesellschaft) unterschieden, Governance wird hier zumeist gegensätzlich für die Relativierung von Hierarchie und die Ausweitung des Handelns benutzt, vgl. Kilper 2010, S.11; Mayntz 2009, S. 41–42.

196 Vgl. Zürn 2010, S. 80–81; hier auch zum Verhältnis zur klassischen Diplomatie und der Veränderungen durch die Globalisierung, vgl. Cooper, Andrew Fenton; Hocking, Brian; Maley, William (2008): Introduction: Diplomacy and Global Governance - Locating Patterns of (Dis)Connection, in: Andrew Fenton Cooper, Brian Hocking und William Maley (Hg.): Global governance and diplomacy. Worlds apart?. Basingstoke/New York, S. 1–14, hier: S. 4.

197 Prozesse können „von unten“ gedacht werden, Kilper 2010, S. 15; auch zur Erfassung der Dreiecksbeziehung von EU-Staat-Subregion vgl. Michelmann, Hans J.; Soldatos, Panayotis (1994): The Hard Core of European Integration Theories and Approaches – A Multiva-

was neben der Akteursgruppe der deutschen Länder die Untersuchung von Großregionen mit einschließt:

„Die Region wird damit zu einer neuen Handlungsebene im politischen System. Die bisherige Staatsorganisation aus Bund, Ländern und Kommunen erfährt eine Erweiterung, ohne dass 'die Region' eine feste Institutionalisierung erfahren muss.“¹⁹⁸

Die deutschen Länder können die Gestaltung einer solchen Region mit „steuern“, was am Beispiel der norddeutschen Küstenbundesländer für den Ostseeraum zu zeigen sein wird. Die aufgeworfene Perspektive eröffnet den Blick auf eine neue Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen territorialen Ebenen die ein gemeinsames Verflechtungssystem bilden. Die Wahrnehmung dieser Verflechtungen und Interdependenzen muss dabei zunächst im Mittelpunkt stehen.¹⁹⁹ Formen, Folgen und Ursachen der Verflechtungen werden zu einem zentralen Gegenstand politikwissenschaftlicher Analysen eines solchen Mehrebenensystems. Die Trennung einzelner Ebenen ist nicht mehr realisierbar, das System muss als Ganzes betrachtet werden.²⁰⁰ Für die Fragen der steuernden Handlungen der deutschen Länder muss daher der Kontext der Europäischen Union mit eingefasst werden. Die Analyse dieses Mehrebenensystems mit seinen unterschiedlichen Regelsystemen und Verflechtungen wird Hinweise auf die Art und den Umfang des „Regierens“ der regionalen Akteure bieten können.

2.2 Regieren in Mehrebenensystemen

Die deutschen Länder agieren im Rahmen des deutschen Bundesstaates. Darüber hinaus bietet die oben beschriebene Entwicklung von Globalisierung und Europäisierung weitere Handlungsmöglichkeiten im Kontext der EU. Eigenständig können die Länder zusätzlich grenznachbarschaftliche oder internationale Kontakte aufbauen und in einem transnationalen Raum handeln. Als Vertreter der subnationalen deutschen Ebene werden die Länder zu Akteuren eines Mehrebe-

riate Track of Variable Geometry, in: Hans J. Michelmann und Panayotis Soldatos (Hg.): European integration. Theories and approaches. Lanham, S. 1–12, hier: S. 5.

198 Kilper 2010, S. 15.

199 In Anlehnung an die Beschreibung von „global governance“, vgl. Jönsson, Christer (2008): Global Governance: Challenges to Diplomatic Communication, Representation, and Recognition, in: Andrew Fenton Cooper, Brian Hocking und William Maley (Hg.): Global governance and diplomacy. Worlds apart? Basingstoke/New York, S. 29–38, hier: S. 30; für die Bedeutung der Wahrnehmung vgl. Schuppert 2011, S. 27.

200 Schuppert 2011, S. 29–30; zu Multi-Level-Governance, vgl. ebd., S. 30 sowie als Einblick in Forschungsstränge die Übersicht bei Eising, Rainer (2007): Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices - Explaining Interest Group Access in the European Union, in: European Union Politics 8 (3), S. 329–362, hier: S. 330.

nensystems²⁰¹, das einen Handlungsrahmen darstellt. Als Grundlage der Kontextbeschreibung der Fallbeispiele (EU und Ostseeraum in Kapitel 4) muss dieses Mehrebenensystem zunächst theoretisch erfasst werden. Dies wird Aufschluss über mögliche Vergleichskriterien geben.

2.2.1 Mehrebenensystem und Multi-Level-Governance

Mehrebenensysteme sind keine Entwicklung des 21. Jahrhunderts, sondern sind als formale Struktur bereits in verschiedenen Formen des Föderalismus vorhanden, was auch in Beschreibungen des deutschen Bundesstaates deutlich wird.²⁰²

Jedes Mehrebenensystem besteht aus der Verknüpfung von institutionellen und funktionalen Strukturen.²⁰³ Erste treten in Form unterschiedlicher institutioneller Handlungsebenen zu Tage, die jeweils einen eigenen Beitrag am Politikprozess haben. Letztere stellen die Struktur thematisch verflochtener Politikarenen dar, die sowohl innerhalb einer Ebene (horizontal-funktional) oder zwischen Ebenen (vertikal-funktional) auftreten.²⁰⁴ Die „Mehrebenenperspektive“²⁰⁵ ist somit durch drei Attribute gekennzeichnet:

201 Zur Ausweitung auf die beschriebenen Ebenen, vgl. Gross, Bernd; Schmitt-Egner, Peter (1994): Europas kooperierende Regionen. Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa. Baden-Baden, S. 18.

202 So bereits 1976 Scharpf in Beschreibung der Ebenenunterscheidung und der Vor- und Nachteile von Fragmentierung im Zuge der „Politikverflechtung“, vgl. Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg, auch jünger mit der Beschreibung von Politikfeldern, vgl. Scharpf 2009, auch im Überblick, vgl. Kropp 2010, S. 20–24.

203 Als Grundlage dieser strukturellen Beschreibung muss an dieser Stelle auf die Erläuterung von Hooghe und Marks verwiesen werden. Diese differenzieren auf Basis der institutionellen und funktionalen Unterscheidung der Mehrebenenstrukturen zwischen zwei Typen des Multi-Level-Governance. Typ I entspricht dabei einem föderalen Grundverständnis für ein Mehrebenensystem, es gibt feste territoriale Ebenen und dauerhafte Verknüpfungsstrukturen. Typ II stellt eine aufgabenspezifische Struktur dar, die wesentlich flexibler und offener gestaltet ist. Problemorientiert arbeitet eine Vielzahl von Akteuren zusammen und kommt zu einer kollektiven Entscheidung für das spezifische Aufgabenfeld. Die vorliegende Untersuchung des europäischen Mehrebenensystems entspricht im Wesentlichen Typ I: Es gibt nur wenige Ebenen und eine feste Struktur der Zusammenarbeit – regional/national/EU. Der transnationale Raum als Ergänzung entspricht eher Typ II, da es sich um losere Kontakte handelt, die problemorientiert (auf einen Raum) bezogen sind. Marks und Hooghe schließen eine Kombination nicht aus: Typ II-Strukturen können innerhalb ein Typ I-Struktur stattfinden, vgl. Hooghe, Liesbet; Marks, Gary (2010): Types of multi-level governance, in: Henrik Enderlein, Sonja Wälti und Michael Zürn (Hg.): Handbook on multi-level governance. Cheltenham/Northampton, S. 17–31, hier: S. 18–28.

204 Vgl. Grande, Edgar (2000): Multi-Level-Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Edgar Grande und Mar-

- 1) Einen institutionellen Kern in Form einer Aufteilung des Ganzen Systems auf unterschiedliche Ebenen, die jeweils einen gewissen Grad an Autonomie haben und keine vollständige Über- und Unterordnung der Ebenen existiert, sondern Macht geteilt ist.²⁰⁶
- 2) Eine funktionale Struktur zur Aufgabenverarbeitung, da einzelne Problemlagen Ebenen übergreifen und nicht singulär gelöst werden können.
- 3) Zur Verknüpfung der Ebenen bestehen verschiedene Kombinationen von Interaktionsformen.²⁰⁷

kus Jachtenfuchs (Hg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden, S. 11–32, hier: S. 14–15.; dieses Charakter weist auch Schmitt-Egner im Rahmen der Regionalismusforschung der EU zu, vgl. Schmitt-Egner 2005, S. 30.

- 205 Als „neue Phase staatlicher Evolution“, Wessels 1999, S. 34; die auch dazu geeignet ist, durch die Erschließung der Funktionsweise eines solchen Systems, die öffentliche Debatte um EU-Strukturen durch ein höheres Verständnis positiv zu beeinflussen, vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm (2010): *Multi-Level Europe – the case of multiple concepts*, in: Henrik Enderlein, Sonja Wälti und Michael Zürn (Hg.): *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham/Northampton, S. 66–79, hier: S. 66; zur Unterscheidung von territorialen und funktionalen Ansätzen, die entweder auf ein Raum- oder Themenperspektive bei der Aufteilung von Macht in Mehrebenensystemen abstellen, siehe die Erklärung des Wandels der Staatlichkeit bei Heinelt, Hubert; Knodt, Michèle (2011): *Introduction: EU Policies in the European Multi-Level System*, in: Hubert Heinelt und Michèle Knodt (Hg.): *Policies within the EU multi-level system. Instruments and strategies of European governance*. Baden-Baden, S. 7–20, hier: S. 9–11.
- 206 Vgl. „Macht sitzt in Mehrebenensystemen nicht an der Spitze, sondern an den Rändern, an den Schnittstellen und Schaltstellen zwischen den einzelnen Systemebenen.“, Grande 2000, S. 19; Grundlage hierfür bleibt das Mindestmaß an Autonomie der Ebenen, für das Beispiel der EU: „Die einzelnen Ebenen verfügen trotz wechselseitiger Abhängigkeit gleichzeitig über hinreichende Autonomie und Handlungsressourcen, die sie im Entscheidungsprozess gegenüber den anderen Beteiligten geltend machen können.“, Kropp 2010, S. 158.
- 207 Vgl. Eising, Rainer (2004): *Multilevel Governance and Business Interests in the European Union*, in: *Governance - An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17 (2), S. 211–245, hier: S. 215–216; zur Bewertung der Interaktionsformen als „kollektive Handlungen“ und ihren Einfluss auf die Problemlösungsfähigkeit, vgl. Benz, Arthur (2000a): *Entflechtung als Folge von Verflechtung - Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems*, in: Edgar Grande und Markus Jachtenfuchs (Hg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden, S. 141–163, hier: S. 155–158; auch zur Einstufung der Handlungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Effektivität des Mehrebenensystems, vgl. Benz, Arthur (2000b): *Two types of multi-level-governance relations in German and EU regional policy*, in: *Regional and Federal Studies* 10 (3), S. 21–44; S. 21, sowie zum Verhältnis von Akteur und Institution den Forschungsüberblick bei Knoepfel, Peter;

„In einer Welt, in der rein nationalstaatliche Regelungen angesichts denationalisierter Problemlagen häufig zu kurz greifen, verspricht Multi-Level-Governance eine Reihe von Vorteilen. Es schafft Ebenen oberhalb des Nationalstaates, die die Effektivität von Regelungen im Falle von denationalisierten Problemlagen ermöglichen.“²⁰⁸

Durch diese Beschreibung wird ersichtlich, dass das Konzept des Multi-Level-Governance im Rahmen der Prozesse von Europäisierung und Globalisierung zu betrachten ist. In der Kerndefinition sind die interdependenten Akteure²⁰⁹ auf unterschiedlichen territorialen Ebenen²¹⁰ und die Formen der Aushandlung politischer Entscheidungen von Interesse:

„Multi-Level-Governance can be defined as an arrangement for making binding decisions that engages a multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors – private and public – at different levels of territorial aggregation in more-or-less continuous negotiation/deliberation/implementation, and that does not assign exclusive policy competence or assert a stable hierarchy of political authority to any of these levels.“²¹¹

Die Form der Aushandlungen hängt im starken Maße von den Fähigkeiten²¹² der beteiligten Akteure ab. Dies zeigt sich im Verständnis eines Mehrebenensystem als:

Larrue, Corinne; Varone Frederic; Veit, Sylvia (2011): *Politikanalyse*. Opladen, S. 113–117.

208 Schuppert 2011, S. 31.

209 Akteure sind hierbei vielfältig. Als Definition wird auf die Erfassung eines empirischen Akteurs nach Knoepfel et al. verwiesen: „Eine Gruppe mehrerer Individuen stellt dann einen einzelnen (kollektiven) Akteur dar, wenn diese im Zusammenhang mit einer bestimmten öffentlichen Politik hinsichtlich der Werte und Interessen, die sie verteidigt, und der konkreten Ziele, die sie verfolgt, eine gewisse interne Homogenität aufweist. Diese Homogenität kann beispielsweise über hierarchische Entscheidungen oder auf demokratischem Weg erreicht werden. [...] Ein Individuum erhält bereits aufgrund seiner Zugehörigkeit zum untersuchten Bereich Akteursstatus, sofern man zeigen kann, dass sein Verhalten dazu beiträgt, den untersuchten Politikbereich zu strukturieren.“, Knoepfel et al. 2011, S. 60–61.

210 Die Akteure können dabei unterschiedlich legitimiert sein: a) durch ihre territoriale Staatlichkeit, in Form einer Gemeinschaft die repräsentiert wird, oder auch b) über ihre Beteiligung und ihre Expertise in einem Themenfeld, für dessen Bearbeitung sie mit einbezogen werden, dies wird als funktionale Staatlichkeit bezeichnet, vgl. Heinelt/Knodt 2011, S. 9–11; zusätzlich Knodt, Michèle (2011): *Strategies of Territorial and Functional Interests: Towards a Model of European Interest Intermediation*, in: *Journal of European Integration* 33 (4), S. 419–435.

211 Nach Schmitte, zitiert nach Piattoni, Simona (2010): *The theory of multi-level governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford/New York, S. 249.

212 Diese Fähigkeiten sind für die Interessenartikulation notwendig und müssen sich an die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Ebene anpassen, vgl. Eising 2004, S. 211–212.

„[...] Machtverteilung zwischen Akteuren unterschiedlicher Ebenen, ohne klares Steuerungszentrum, aber mit Netzwerken und Beziehungen, die Zusammenarbeit ermöglichen. Diese wird durch Stellung und Ressourcenausstattung der Akteure vorbestimmt.“²¹³

Die Weiterentwicklung der Mehrebenenperspektive schließt die regionalen Akteure mit ein.²¹⁴ Die Formen der Interaktion gelten gleichermaßen für diese Ebene.²¹⁵ Die Beteiligung der Akteursgruppe hat sich sowohl quantitativ als auch qualitativ ausgeweitet. Piattoni erfasst für das Beispiel der EU als politisches „Interaktions-, Verhandlungs- und Entscheidungssystem“²¹⁶ drei Aspekte: Die Wahrnehmung der regionalen Ebene durch die EU-Organen als Adressat der eigenen Politik. Die neue Bedeutung der subnationalen Ebene als eigener Handlungsraum auch für transnationale Bewegungen, die eigene Interessen im Mehrebenensystem artikulieren und die Wahrnehmung regionaler Problemlagen, die neue Handlungsanreize schafft.²¹⁷

Die vorangestellten Definitionen zeigen für die weitere Analyse zwei Schwerpunkte auf, die für die Untersuchung der deutschen Länder im europäischen Mehrebenensystem und der „doppelten Politikverflechtung“²¹⁸ im Bundesstaat und der EU elementar sind. Einerseits die Form der „Verflechtungen“²¹⁹

213 Benz/Eberlein 1999, S. 329.

214 Frühe Studien zur Europäisierung haben der subnationalen Ebenen und der Handlung dieser Akteure noch wenig Rechnung getragen, zur Kritik vgl. Knodt 2000, S. 237.

215 Vgl. Scharpf 2010, S.75; sowie für die Bedeutung der Ebene als notwendiger Umsetzungsort von Politik, vgl. Swenden, Wilfried (2010): Subnational participation in national decisions: the role of second chambers, in: Henrik Enderlein, Sonja Wälti und Michael Zürn (Hg.): Handbook on multi-level governance. Cheltenham/Northampton, S. 103–123, hier: S. 103.

216 Maurer/Wessels 2000, S. 293.

217 Vgl. Piattoni 2010, S. 250.; für den ersten Aspekt wird sehr häufig auf die Strukturpolitik der EU verwiesen, die die Rolle der regionalen Ebene erhöht hat, vgl. Hrbek, Rudolf; Weyand, Sabine (1994): Betrifft: das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven. München; Fischer, Lutz (2010): Die europäische Strukturpolitik, in: Olaf Leisse (Hg.): Governance in Europa. Politikformen im Mehrebenensystem. Berlin, S. 53–70; oder auch umfassender am Beispiel der Entwicklung der europäischen Regionalpolitik, vgl. Bauer, Michael W.; Börzel, Tanja (2010): Regions and the European Union, in: Henrik Enderlein, Sonja Wälti und Michael Zürn (Hg.): Handbook on multi-level governance. Cheltenham, S. 253–262, hier: S. 255.

218 Kropp 2010, S. 159; dieser Ausdruck soll jedoch nicht darauf verweisen, dass beide Formen der Verflechtung identisch sind, Annahmen der ersten Verflechtung von Subregionen und nationaler Ebene, können nicht ohne weiteres auf das Verhältnis Region-Supranationale Ebene übertragen werden, der Charakter des europäischen Mehrebenensystems ist „sui generis“, Politikfelder sind anders organisiert und die Formen der Aushandlung komplexer, vgl. Benz 2000a, S. 141.

219 Schuppert bezeichnet im engen Verständnis Multi-Level-Governance als Teil der Verflechtungsforschung, es geht um das Aushandeln von Entscheidungen zwischen Akteuren

eines Mehrebenensystems die Zusammenarbeit ermöglichen und den Akteuren einen Handlungskanal geben und andererseits die Stellung regionaler Akteure und deren Handlungsmöglichkeiten auf Basis ihrer Ressourcenausstattung.

2.2.2 *Das Mehrebenensystem als Kontext – Struktur und Handlungsmöglichkeiten*

Zur Betrachtung der obengenannten Aspekte soll in einem ersten Schritt die Struktur des europäischen Mehrebenensystems nachvollzogen werden und dabei auf die verschiedenen Formen von Verbindungen und Verknüpfungen zwischen Akteuren unterschiedlicher Ebenen geblickt werden. Auf dieser Grundlage werden die Stellung und die Handlungsmöglichkeiten von regionalen Akteuren untersucht.²²⁰

Im europäischen Mehrebenensystem ist eine Beteiligung von Regionen prinzipiell möglich. Die Einbindung der regionalen Ebene in die Politikgestaltung hat sich über die Entwicklung der Europäischen Union mit ausgestaltet.²²¹ Hierfür hat sich ein „institutioneller Wandel auf regionaler Ebene“²²² vollzogen, da regionale Akteure sich der neuen Form der Verflechtung – in der Erweiterung des Mehrebenensystems um eine weitere, eine europäische Stufe – anpassen mussten. Regionen können von ihren Erfahrungen mit der nationalen Verflechtung profitieren und diese auf neue Formen der Zusammenarbeit übertragen.²²³ Dies gilt für die deutschen Länder. Wie der deutsche Bundesstaat ist auch das europäische Mehrebenensystem ein Interaktionsraum, an dem sich die regionale

unterschiedlicher Ebenen, dies kann nur über Verflechtungen erfolgen, vgl. Schuppert 2011, S. 30.

220 Dies baut auf die grundlegende Definition des europäischen Mehrebenensystems als „polyzentrisches System“ auf, vgl. Knodt 2002, S. 17; Eine Region ist dabei ein Akteur, wenn es sich um institutionelle, konstitutionelle Regionen handelt, vgl. Niedobitek, Matthias (2003): Rechtliche Probleme für die Außenbeziehungen von Regionen, dargestellt am deutschen Beispiel, in: Rudolf Hrbek (Hg.): Aussenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt. External relations of regions in Europe and the world. Baden-Baden, S. 17–31, hier: S. 18.

221 Vgl. Knodt, Michèle; Greenwood, Justin; Quittkat, Christine (2011): Territorial and Functional Interest Representation in EU Governance, in: Journal of European Integration 33 (4), S. 349–367, hier: S. 357.

222 Knodt 2003, S. 166.

223 Knodt spricht hier von einem „regionalen Transformationsprozess im europäischen Mehrebenensystem“, dem die Annahme zu Grunde liegt, dass Regionen in föderalen Staaten aufgrund der stärker ausgeprägten Erfahrung mit Verhandlungen in Mehrebenensystemen einen strategischen Vorteil gegenüber anderen Regionen besitzen, vgl. Knodt 2003, S. 166–172.

Ebene beteiligt.²²⁴ Anders als in einem Bundesstaat ist dieses neue Mehrebenensystem jedoch stärker ein „entgrenzter Raum“²²⁵, da der nationale Kontext verlassen wird. Dies prägt den Charakter der Struktur, die sich trotz Ähnlichkeiten von den Mechanismen eines Nationalstaates unterscheidet.²²⁶

Jede Verflechtung von Akteuren innerhalb einer oder zwischen mehreren Ebenen unterliegt einer bestimmten Entscheidungslogik, die den Grundcharakter des Handlungskanals aus der Perspektive der Akteure vorbestimmt. Dies kann Vor- und Nachteile für die Akteure haben, eine Interaktion ist jedoch für den Politikprozess und ein Ergebnis notwendig.²²⁷ Das Steuern in einem solchen System unterliegt verschiedenen Verfahren, die von Mehrheitsabstimmungen, Verhandlungen, Deliberation bis hin zur dezentralen Selbstkoordination reichen können.²²⁸ Neben dieser Einstufung kann prinzipiell zwischen der Art der Verflechtung und der Grundhaltung der Akteure unterschieden werden.

Erstens können Verflechtungen formeller oder informeller Natur unterschieden werden.²²⁹ In formellen Bahnen handelt es sich zumeist um institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit, die über feste rechtliche Verbindungen etabliert sind und im weitesten Sinne ein „Zwangsverhandlungssystem“²³⁰ dar-

224 Zur Forschungsperspektive, vgl. Knodt 2002, S. 13; ein Verhandlungssystem mit Dominanz der Exekutiven der Ebenen, vgl. Auel, Katrin (2002): Akteure oder nur Statisten? Regionale Parlamente im europäischen Mehrebenensystem, in: Thomas Conzelmann und Michèle Knodt (Hg.): Regionales Europa-europäisierte Regionen. Frankfurt/New York, S. 191–212.

225 Knodt 2002, S. 13.

226 Insbesondere die Differenzierung von Akteuren ist stärker ausgeprägt, die Zusammenarbeit kann loser als im nationalen Kontext erfolgen. Inhaltlich gibt es eine Verwischung zwischen innen- und außenpolitischen Themenkomplexen, vgl. Benz 2000b; Knodt 2002, S. 13.

227 Dies wird durch die Probleme von Verflechtungen in föderalen Strukturen verstärkt: Problemlagen überschneiden verschiedene Zuständigkeitsgrenzen, Kosten und Nutzen von Entscheidungen können auseinander fallen oder Kollektivgutprobleme zur Entscheidung stehen, die Gruppen bevorteilen, die sich nicht an einer Lösung beteiligen, vgl. Kropp 2010, S. 21.

228 So für das Beispiel EU, Verhandlung ist eher als Tauschgeschäft zu interpretieren, Deliberation zielt auf Problemlösung, die ein Bewusstsein der beteiligten Akteure verlangt, das keine Umsetzungsinstanz mit Sanktionspotential benötigt, vgl. Jachtenfuchs, Markus (2008): Institutionelle Struktur und Governance in der EU, in: Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 383–400, hier: S. 385–386.

229 So auch die Unterscheidung für die Nutzung durch die deutschen Länder, vgl. Knodt, Michèle; Corcaci, Andreas (2012): Europäische Integration. Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse. Konstanz/München, S. 195.

230 Vgl. Scharpf, Fritz W. (1992b): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Arthur Benz, Fritz Wilhelm Scharpf und Reinhard Zintl (Hg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a. M./New York, S. 51–98.

stellen, das eine Beteiligung der Akteure als gegeben voraussetzt und deren Flexibilität beschneidet. Die Verhandlung ist eine primäre Entscheidungslogik.²³¹ Akteure können die Institution selten verlassen und können bei Mehrheitsentscheidungen gegen ihren Willen überstimmt werden bzw. bei engen Verhandlungsregeln durch ein Veto blockieren.²³² Zur Durchsetzung von Eigeninteressen können Akteure auf informellem Weg diese blockadeanfällige Struktur verlassen und über lose Zusammenarbeit Kontakte zu anderen Akteuren der gleichen oder anderer Ebenen herstellen.²³³ Diese Form der Zusammenarbeit beruht zwar auch auf Institutionen, funktioniert aber über Freiwilligkeit und kann von Akteuren jederzeit verlassen werden.²³⁴ Das Netzwerk gilt als zentrales Phänomen solcher Verflechtungen.²³⁵

Die Grundhaltung der Akteure prägt – zweitens – den Politikprozess innerhalb der unterschiedlichen Verflechtungen. Primär kann zwischen kompetitiven

231 Für die Grundlage der Verhandlungstheorie als Erklärungsmuster für das Akteursverhalten in Zwangsverhandlungssystemen, vgl. Scharpf 2009, S. 28.

232 Vgl. Scharpf 1992b.

233 Vgl. Benz, Arthur (1995): Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat, in: Wolfgang Seibel und Arthur Benz (Hg.): Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein. Opladen, S. 83–103.

234 Die Zusammenarbeit erfolgt stark über Netzwerke von Akteuren, vgl. Börzel, Tanja (2009): Informelle Politik in Europa - Regieren in oder durch Netzwerke?, in: Michael Gehler, Wolfram Kaiser und Brigitte Leucht (Hg.): Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart. Wien/Köln/Weimar, S. 27–38, hier: S. 38; Mayntz, Renate (1996): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Patrick Kenis und Volker Schneider (Hg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a. M./New York, S. 471–496.

235 Zur Unterscheidung von Netzwerktypen, vgl. Compston, Hugh (2009): Policy networks and policy change. Putting policy network theory to the test. Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York, S. 10–11; An dieser Stelle soll kein vertiefender Einblick in die Netzwerkforschung gegeben werden, jedoch auf die Bedeutung in den jüngeren Untersuchungen von Governancestrukturen verwiesen werden. Die Werke bieten einen Überblick zur Analyse von Netzwerkstrukturen nach quantitativen und qualitativen Kriterien, vgl. Straßheim, Holger (2011): Netzwerkpolitik. Governance und Wissen im administrativen Austausch. Baden-Baden; Leifeld, Philip; Schneider, Volker (2010): Institutional communication revisited: Preferences, opportunity structures and scientific expertise in policy networks. Bonn; Lang, Achim; Leifeld, Philip (2008): Die Netzwerkanalyse in der Policy-Forschung: Eine theoretische und methodische Bestandsaufnahme, in: Frank Janning und Katrin Toens (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden, S. 223–241; Kenis, Patrick; Schneider, Volker (1991): Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Bernd Marin und Renate Mayntz (Hg.): Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations. Frankfurt a. M./Boulder, S. 25–62; Marin, Bernd; Mayntz, Renate (1991): Introduction: Studying Policy Networks, in: Bernd Marin und Renate Mayntz (Hg.): Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations. Frankfurt a. M./Boulder, S. 11–24.

und kooperativen Verhaltensmustern unterschiedenen werden. Erste sind auf den eigenen Gewinn ausgerichtet und orientieren sich an Wettbewerbsgedanken, letztere reflektieren einen gemeinsamen Gewinn der Akteure der jedoch eine Koordination von Interessen und Handlungen voraussetzt.²³⁶ Diese Koordinierung kann einfach – als negative Koordinierung – erfolgen, was bedeutet, dass nur eine Entscheidung zu Stande kommt, wenn kein beteiligter Akteur Verluste hinnehmen muss. Zusätzlich kann sie komplexer – als positive Form – über die Verknüpfung von Verhandlungsthemen erfolgen, die auf die Entwicklung des gemeinsamen Raums auch bei Verlusten für einzelne Akteure zielt.²³⁷ Kooperative Strukturen funktionieren effizienter wenn es gelingt Ansätze eines „institutionellen Gedächtnisses“²³⁸ aufzubauen, d.h. in einer Langzeitperspektive Vertrauen zwischen den Verhandlungspartner besteht. Personalwechsel oder der Einfluss von parteipolitischen Ausrichtungen kann dies erschweren.²³⁹

Diese Unterscheidung zeigt eine „Mehrdimensionalität“²⁴⁰ von Entscheidungsverfahren, die die Handlungsmöglichkeiten in Mehrebenensystemen vorstrukturiert, jedoch ebenso inkompatible Verfahren zusammenführt, was die Blockadeanfälligkeit von derartigen Strukturen bestimmt.²⁴¹

Auf Basis der grundlegenden Unterscheidung von Arten der Verflechtungen und Akteursausrichtungen kann für die beteiligten Akteure eine breite Palette von Handlungsoptionen differenziert werden. Jede Option stellt als Verflechtung eine Arena dar, ein „institutionell abgrenzbarer Interaktionszusammenhang [...], der sich auf eine spezifische Aufgabenstellung bezieht.“²⁴² Insgesamt können aus

236 Vgl. Kropp 2010, S. 30; in Ausweitung spieltheoretischer Annahmen, vgl. Scharpf, Fritz W. (1996): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Patrick Kenis und Volker Schneider (Hg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a. M./New York, S. 497–534, hier: S. 518; für die Rolle des Wettbewerbs vgl. van Sutam, Ulrich (1999): Die Idee des wettbewerblichen Föderalismus, in: Konrad Morath (Hg.): Reform des Föderalismus. Bad Homburg, S. 13–22, hier: S. 13.

237 Der Gesamtnutzen der Entwicklung übersteigt die Verluste, was auch Benachteiligte Akteure über Ausgleichszahlungen oder Kopplungen von Themen zum Handeln bewegen kann, für die Ausrichtungen und die Unterscheidung der Koordinierungsformen im Spiegel von Pareto- und Kaldorkriterium, vgl. Scharpf 1996, S. 512–513; Kropp 2010, S. 32–33; oder einführend den Sammelband von Benz, Arthur; Scharpf, Fritz Wilhelm; Zintl, Reinhard (Hg.) (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/New York.

238 Scharpf 1992b, S. 84.

239 Vgl. ebd.

240 Benz 1995, S. 88.

241 Vgl. Benz 1995, S. 88–89; ebenso für das deutsche Beispiel siehe Benz/Lehmbruch 2002.

242 Benz, Arthur (1992a): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Arthur Benz, Fritz Wilhelm Scharpf und Reinhard Zintl (Hg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/New York, S. 147–205, hier: S. 153.

der Perspektive eines regionalen Akteurs vier Dimensionen von Arenen unterschiedenen werden (s. Tabelle 2):

- 1) Die interne Arena: Bereits hier zeigt sich ein Interaktionsraum, der das Verhalten eines Akteurs in anderen Verflechtungen vorprägen kann.²⁴³ Dies ist insbesondere für kollektive Akteure von Interesse und bei individuellen Akteuren zumeist irrelevant. Mit Blick auf die öffentlichen Akteure einer Region sind hier die Verfahrensregeln zwischen Regierung und Parlament sowie zwischen Regierung und Verwaltung zentrale Gesichtspunkte.²⁴⁴
- 2) Die Arenen im nationalen Kontext: Die institutionalisierte Form der Verflechtung zeigt sich über eine etwaige zweite Kammer als Länderkammer im Rahmen der Gesetzgebung auf nationaler Ebene. Dies kann je nach Föderalismusgrad und Charakter der föderalen Ordnung sehr unterschiedlich ausgeprägt sein.²⁴⁵ Die zweite Kammer dient den Regionen als „Vehikel“ zur Beeinflussung der Verhandlungsposition der nationalen Ebene.²⁴⁶ Sie versuchen damit etwaige Kompetenzverluste im europäischen Mehrebenensystem durch den institutionalisierten innerstaatlichen Verhandlungskanal auszugleichen.²⁴⁷ Informell steht es den Regionen frei, im innerstaatlichen Kontext eigene Verflechtungen zu etablieren. Dies kann über einen als unzureichend empfundenen institutionalisierten Kanal der Zweiten Kammer motiviert sein,²⁴⁸ aber ebenfalls selbstständig aus einem regionalen Kooperationsbedürfnis entstehen. Netzwerke der Regionen – in Deutschland die so genannte dritte Ebene des Föderalismus – wären ein Ausdruck hiervon.²⁴⁹

243 Vgl. allgemein im Zusammenhang mit internen Organisationsstrukturen Koliba, Christopher; Meek, Jack W.; Zia, Asim (2011): *Governance networks in public administration and public policy*. Boca Raton, S. 47; und zur Beschreibung der Interaktion von kollektiven Akteuren in internen Prozessen, vgl. Benz 1992a, S. 149.

244 Für den Zusammenhang von Regierung und Parlament als Teile einer Arena, vgl. Auel 2002, S. 206.

245 Vgl. Leunig, Sven (Hg.) (2009): *Handbuch föderale zweite Kammern*. Opladen; siehe auch für die Unterscheidung eines starken und schwachen Bikameralismus, vgl. Swenden 2010, S. 108–111.

246 Vgl. Swenden 2010, S. 119.

247 Vgl. Börzel, Tanja (2002): *Kooperation statt Wettbewerb: Regionen vor der Herausforderung der Europäisierung*, in: Thomas Conzelmann und Michèle Knodt (Hg.): *Regionales Europa-europäisierte Regionen*. Frankfurt/New York, S. 123–139, hier: S. 136–139.; dieser Kompetenzverlust geht dennoch zumeist zu Lasten der Regionen, auch die nationale Ebene ist davon betroffen, was im innerstaatlichen Kontext eher zu einer Zentralisierung der verbleibenden Befugnisse auf dieser Ebene führt, für die frühe Diskussion in Deutschland, vgl. Hrbek/Weyand 1994, S. 86.

248 Vgl. Swenden 2010, S. 119.

249 Zur dritten Ebene, vgl. Kropp 2010, S. 135–144; zur Definition und der Bedeutung von Netzwerken in Mehrebenensystemen vgl. Mayntz 1996.

Das Netzwerk kann sowohl als Struktur und auch als eigener Akteur verstanden werden.²⁵⁰

- 3) Die Arenen im europäischen Kontext: Diese können analog zur nationalen Ebene betrachtet werden. Es sind institutionalisierte Verfahren über Organe der europäischen Ebene oder ausgebildete Netzwerke möglich.²⁵¹
- 4) Die Arenen im transnationalen Raum: Als letzte Dimension bieten Außenkontakte von regionalen Akteure eine weitere Möglichkeit Arenen im Mehrebenensystem zu entwickeln. Der transnationale Raum muss hierbei als Teil des europäischen Mehrebenensystems verstanden werden,²⁵² obwohl er nicht deckungsgleich mit der EU sein muss. Regionale Zusammenarbeit erfolgt zumeist informal und beruht auf Freiwilligkeit. Es kann zwischen grenznachbarschaftlichen, interregionalen und transnationalen Ausrichtungen unterschieden werden.²⁵³ Den Arenen wird insbesondere im grenznachbarschaftlichen Kontext ein stabilisierendes Moment für das europäische Mehrebenensystem zugesprochen.²⁵⁴

250 Vgl. Kahler, Miles (2009): *Networked politics. Agency, power, and governance*. Ithaca, S. 46; für das Beispiel der Entwicklung von Netzwerken von Verwaltungsexperten vgl. die Studie von Thurner, Paul W. (2008): *Nichtförmliche Verwaltungskooperation der Ministerialbürokratien der EU-Mitgliedsstaaten und netzwerkbasierte Zusammenstellung von nationalen und übernationalen Prozessteams*, in: Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden, S. 401–429.

251 So zum Beispiel innerhalb der EU institutionalisiert über den Ausschuss der Regionen (AdR) oder informaler über regionale Büros die ein Netzwerk aufbauen können, vgl. Knodt 2003, S. 166–172, dies wird auch in der Beschreibung informaler Netze durch Benz ersichtlich, der mit den Attributen „Informationsvermittlung, Kommunikation und Einflussausübung bei der Vorbereitung von Entscheidungen“ sowie „Frühwarnung“ von Konflikten und Blockade, eine ähnliche Palette wie in der Beschreibung von Regionalbüros auf europäischer Ebene erläutert, vgl. Benz 1992a, S. 192–193; zu den Regionalbüros. Vgl. Knodt/Corcaci 2012.

252 So in der Anwendung auf die EU, wo verschiedene Makroregionen unterschieden werden können, die durch eine rege regionale Kooperation gekennzeichnet sein können, vgl. Schymik, Carsten (2011b): *Modellversuch Makroregion*. Berlin, sowie Kapitel 4.

253 Vgl. Knodt 2003, S. 166–172.

254 Vgl. Blatter, Joachim (2002): *Grenzüberschreitende Regionenbildung und europäische Integration: Erkenntnisse aus einem transatlantischen Vergleich*, in: Thomas Conzelmann und Michèle Knodt (Hg.): *Regionales Europa-europäisierte Regionen*. Frankfurt/New York, S. 257–278.

Tabelle 2: Arenen des europäischen Mehrebenensystems aus regionaler Perspektive

Ebene	Formell	Informell
Intern	Zusammenspiel von Regierung und Parlament	Netzwerk mit anderen regionalen Akteuren
nationalstaatlicher Kontext	Zweite Kammer	Netzwerk mit regionalen oder nationalen Akteuren
europäischer Kontext der EU	Institutionen einer regionalen Interessenvertretung bei der EU	Netzwerk mit regionalen, nationalen oder europäischen Akteuren
transnationaler Raum	-	Netzwerke im grenznachbarschaftlichen, interregionalen oder transnationalen Raum

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Mehrebenensystem von regionaler, nationaler und europäischer Ebene wird erweitert. Der transnationale Raum bietet für regionale Akteure eine neue Ebene, die als Handlungskontext genutzt wird. Wie sich diese Ebene territorial eingliedert, hängt von der Ausdehnung des Raums ab. Die Handlungseinheiten sind Regionen, die in einem „neuen Regionalismus“²⁵⁵ den Status einer zentralen Organisationsform erlangt haben:²⁵⁶

„[...] eine räumliche Teileinheit mittlerer Größenordnung und intermediären Charakters, deren materielles Substrat das Territorium ist.“²⁵⁷

In diesem Verständnis wird die Region zu einem Akteur über die dazu legitimierte öffentlichen Institutionen. Diese verfügen über die „regionale Kompetenz“²⁵⁸ und bilden den regionalen Akteur im Mehrebenensystem.²⁵⁹

255 Zur Begriffsunterscheidung von alten, neuen, postmodernen und transnationalen Regionalismus, vgl., Schmitt-Egner 2005, S. 131; Sodupe 1999, S. 58; Gross/Schmitt-Egner 1994, S. 16; und zur Unterscheidung von Regionalisierung als Prozess und Regionalismus als Motiv, vgl. Böttcher 2011, S. 30; Schmitt-Egner 2005, S. 130.

256 Vgl. Hueglin 1997, S. 100; zur Charakterisierung von Regionen über Kriterien zur Entwicklung eines Regionenprofils, vgl. Böttcher 2011, S. 19–20.

257 Schmitt-Egner 2005, S. 56. Damit „[...] ist die Region zwar sicherlich älter als die Nation, jedoch kaum als politischer Begriff. Ein Politikum wurde die Region erst dann, als sie sich gegen die Allmacht des Nationalstaates abzugrenzen suchte, um ihr Eigensein in einem größeren Ganzen zu bewahren.“, Böttcher 2011, S. 17.

258 Schmitt-Egner 2005, S. 71.

259 Die Ausführungen zu unterschiedlichen Akteurebenen im regionalen Kontext, vgl. Schmitt-Egner 2005, S. 70–75; zusätzlich als Akteure des Institutionen- und Handlungsraums, vgl. Gailing, Ludger; Kilper, Heiderose (2010): Institutionen- und Handlungsräume als sozio-politische Konstruktionen, in: Heiderose Kilper (Hg.): Governance und Raum. Baden-Baden, S. 93–109, hier: S. 98.

Mehrere dieser regionalen Akteure zusammen können eine neue Region – einen neuen gemeinsamen Raum – schaffen, indem sie miteinander interagieren. Durch die Interaktion entsteht diese neue Region als „Konstrukt“.²⁶⁰ Arbeiten regionale Akteure aus unterschiedlichen nationalen Kontexten zusammen entsteht ein gemeinsamer transnationaler Raum. Er wird zur Ebene der Zusammenarbeit.

„Transnational spaces are described as network-like structures without a center connecting different places and establishing durable social structures.“²⁶¹

Diese Ebene gewinnt zunehmend an Bedeutung.²⁶² Die internationalen Aktivitäten von Regionen haben sich weiterentwickelt und die Entstehung der supranationalen Organe hat den Prozess zur Entwicklung transnationaler Räume durch das Infragestellen klassischer Grenzziehungen unterstützt.²⁶³ Die regionalen Akteure können auf dieser neuen Handlungsebene eine transnationale Politik verfolgen, die sich über den transnationalen Regionalismus erfassen lässt:

„[...] die grenzüberschreitende Interaktion zwischen sub- und nongouvernementalen Akteuren zur Realisierung eines regionalen Programms durch die Wahrnehmung grenzübergreifender Interessen zusammen mit, ohne oder gegen die betroffenen gouvernementalen Akteure auf der nationalen, supranationalen und globalen Ebene.“²⁶⁴

Es entstehen neue Arenen durch die Verflechtung regionaler Akteure, die die Möglichkeit der Interessenartikulation und der Entscheidungsfindung für gemeinsame Problemlagen bieten. Das regionale Programm kann dabei als Zusammenführung der Konzepte regionaler Entwicklung der beteiligten Akteure interpretiert werden.²⁶⁵ Wie kann nun diese Interaktion ausgestaltet sein?

Die vielfältigen Formen der Zusammenarbeit können nach zwei Kriterien erfasst werden: Einerseits der Grad der Formalisierung und andererseits die territoriale Ausrichtung.

Die Formalisierung zeigt sich an Fragen der Institutionalisierung der Zusammenarbeit gegebenenfalls über Vertragsschlüsse und die Bereitschaft der teilnehmenden Akteure Ressourcen zur Unterhaltung der Kooperation zur Ver-

260 Vgl. Kilper 2010, S. 10; Schmitt-Egner 2005, S. 55.

261 Albert, Mathias; Bluhm, Gesa; Helmig, Jan; Leutzsch, Andreas; Walter, Jochen (2009): Introduction - The Communicative Construction of Transnational Space, in: Mathias Albert, Gesa Bluhm, Jan Helmig, Andreas Leutzsch und Jochen Walter (Hg.): Transnational political spaces. Agents, structures, encounters. Frankfurt/New York, S. 7–34, hier: S. 13.

262 Vgl. bereits die Ausführungen von Keohane/Nye 1971, S. xi; und zur Tendenz der Regionalisierung im Rahmen der EU durch neue Arenen der Regionen, vgl. Benz/Eberlein 1999, S. 333–334.

263 Vgl. Ehrenzeller et al. 2002, S. 58–59.

264 Schmitt-Egner 2005, S. 92.

265 Vgl. als Teil der Gestaltungsfähigkeit von Regionen, Knodt 2003.

fügung zu stellen.²⁶⁶ Je stärker die Formalisierung, desto höher die Integration der beteiligten regionalen Akteure.²⁶⁷

Die territoriale Ausrichtung kann in drei Dimensionen unterschieden werden.²⁶⁸ In einer ersten Form spielen nur die territorialen Besonderheiten der Regionen eine Rolle, ein gemeinsamer „Raum“ wird über die Interessen geschaffen, die sich aus territorialen Gemeinsamkeiten ergeben (Küstenregionen, strukturstarke Regionen, Gebirgsregionen etc.). Das Sonderinteresse dieser Regionen bildet die Handlungsgrundlage, eine gemeinsame Grenze ist hierbei keine Voraussetzung.²⁶⁹

Die zweite Form stellt die Interaktion der Grenzregion dar. Die Zusammenarbeit unterliegt zumeist „Erblasten“²⁷⁰ der Geschichte und kennzeichnet sich durch die Wahrnehmung eines gemeinsamen funktionalen Raumes aus, der jedoch aus mindestens zwei Teilen in unterschiedlichen nationalen Kontexten besteht und somit administrativ durchschnitten ist. Die Bearbeitung dieser Trennung und die meist vorhandene nationalstaatliche Randlage sind darauf aufbauend Grundmotivationen der regionalen Akteure für eine Zusammenarbeit.²⁷¹

Die dritte Form bezieht sich auf die Zusammenarbeit in Großregionen, die über reine grenznachbarschaftliche Kontakte hinausgehen. Diese Makroregionen²⁷² konstituieren einen gemeinsamen Handlungsraum der meist über geographische, historische, ethnische, kulturelle oder ökonomische Aspekte vordefiniert

266 Vgl. Cottey, Andrew (2009): Subregional Cooperation in Europe: An Assessment. Brügge, S. 18; zur Unterscheidung der vertraglichen Grundlagen, vgl. Hrbek/Weyand 1994, S. 43.

267 Nye erfasst bereits 1968 für nationale Kontexte fünf Stufen der Integration: 1) gegenwärtige Freundschaft, 2) Sicherheitsgemeinschaft, 3) limitierte funktionelle Kooperation, 4) ökonomische Integration, 5) politische Vereinigung, vgl. Nye, Joseph (1968a): Central American Regional Integration, in: Joseph Nye (Hg.): International Regionalism. Boston, S. 377–429, hier: S. 377–379; diese Stufen können mit der Einschränkung der „regionalen Kompetenz“ auch auf die Ebene der Regionen angewendet werden; eine weitere Charakterisierung liefert Blatter, der zwischen policy- (gemeinsame Themen), institutional- (Zusammenführung von Personal und Entscheidungsfreiheiten) und attitudinal-integration (gemeinsame Werte) unterscheidet, vgl. Blatter, Joachim (2000): Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika. Baden-Baden, S. 34; für weitere Hypothesen zur Schaffung eines gemeinsamen Handlungsraumes, vgl. Schmitt-Egner 2005, S. 95–96.

268 Neben den drei zu erörternden Dimensionen gibt es noch eine breite Varianz an bilateralen Beziehungen, die sich in globalen Maßstab entwickeln können, jedoch nicht zwangsläufig einen gemeinsamen transnationalen Raum konstituieren, vgl. Bosold 2004.

269 Vgl. Hrbek/Weyand 1994, S. 68; Schmitt-Egner 2005, S. 148–149.

270 Gross/Schmitt-Egner 1994, S. 34–35.

271 Vgl. Gross/Schmitt-Egner 1994, S. 31; siehe auch für die Chance einer solchen Region als interkulturelle Brücke, ebd. S. 34; vgl. für die „Konjunktur“ dieser Zusammenarbeit die Forschungsthesen bei Blatter 2002, S. 257.

272 In Anwendung auf die EU vgl. Schymik 2011b.

ist.²⁷³ Es besteht eine besondere Interdependenz zwischen mehreren Staaten und deren Regionen die zusammen die Großregionen bilden. Sie sind somit ein transnationales Phänomen unterhalb der globalen Ebene.²⁷⁴

Die Konstituierung der transnationalen Räume bedeutet einerseits eine neue Arena für den regionalen Akteur, andererseits leistet sie durch die Stabilisierung von Grenzregionen einen Beitrag für die Integration und die Kooperation von Nationalstaaten.²⁷⁵ Alle Formen zielen auf die Schaffung von Gemeinsamkeiten, deren Entwicklung zukünftige Konflikte unwahrscheinlicher macht.²⁷⁶ In der Gesamtschau bieten transnationale Räume regionalen Akteuren im europäischen Mehrebenensystem eine weitere relevante Handlungsebene, die durch Interaktion erschlossen werden kann. Alle Arenen zusammen bilden die Struktur des europäischen Mehrebenensystems.²⁷⁷

Was bedeutet dies für die Stellung eines einzelnen Akteurs? Durch die Vielzahl der Arenen kann festgehalten werden: Je mehr Verknüpfungen, desto mehr Handlungsoptionen bestehen. Ein entscheidendes Merkmal ist die Entwicklung von „linking pins“ als Schnittstellen, die einen Zugriff auf unterschiedliche Arenen ermöglichen.²⁷⁸ Sind Akteure in verschiedenen Arenen zu finden, erhöhen sich ihre strategischen Optionen, sie werden zu „Grenzstellenakteuren“²⁷⁹ mit zentraler Stellung in einem dezentralen System:

„Im Unterschied zu allen anderen Akteuren, die auf Entwicklungen in Arenen, denen sie nicht angehören, nur reagieren und sie indirekt beeinflussen können, vermögen Akteure, die in mehreren Arenen gleichzeitig stehen, ihre ‚zentrale‘ Stellung [...] strategisch zu nutzen.“²⁸⁰

Die Motivation in möglichst vielen Arenen vertreten zu sein, entspringt dem Interesse im Mehrebenensystem eigene Positionen zu artikulieren und somit Einfluss auf den Politikprozess zu haben. Dies ist jedoch sowohl von der Ausstat-

273 Vgl. Cottey 2009, S. 5; Gross/Schmitt-Egner 1994, S. 26–27.

274 Vgl. Albert et al. 2009, S. 7 und 12–13; auch für den Wettbewerb dieser Großregionen in frühen Ansätzen, vgl. Nye, Joseph (Hg.) (1968b): *International Regionalism*. Boston, S. VII.

275 Vgl. für diese Bewertung im Zusammenhang mit der Europäischen Integration, Blatter 2002, S. 257; für die Bewertung regionaler Kooperation erfasst Cottey vier positive Funktionen am Beispiel von Großregionen innerhalb der EU: 1) Brückenfunktion zwischen Territorien innerhalb und außerhalb der EU oder der NATO; 2) Integrationsfunktion innerhalb der EU; 3) Artikulationsfunktion für grenzübergreifende Problemlagen; 4) Triebkraftfunktion durch Lerneffekte und gegenseitigen Austausch, vgl. Cottey 2009, S. 3.

276 Im Sinne militärischer Konflikte, vgl. für die Gemeinsamkeiten durch Identität und die folgende Loyalität, Hrbek/Weyand 1994, S. 79.

277 Vgl. Knodt 2002, S. 17.

278 Vgl. Benz 1992a, S. 158.

279 Kropp 2010, S. 30; Akteure als „multilateral brokers“, vgl. Benz 1995, S. 94–95.

280 Benz 1992a, S. 174.

tung des Akteurs als auch vom behandelten Thema abhängig.²⁸¹ Die Handlungsoptionen müssen somit immer im Verhältnis zu den Handlungsmöglichkeiten des Akteurs analysiert werden. Dieser Aspekt muss als Einflussfaktor für die Stellung regionaler Akteure im Mehrebenensystem berücksichtigt werden.

2.2.3 Regionale Akteure im Mehrebenensystem – Stellung und Einflussfaktoren

Der Status des Grenzstellenakteurs kann nicht einer einzelnen Gruppe einer bestimmten Ebene zugeschrieben werden, sondern gilt gleichermaßen im regionalen, nationalen und europäischen Kontext. Hiermit wäre in der Gesamtschau der Struktur und der Handlungsoptionen des europäischen Mehrebenensystem im vorangegangenen Kapitel ein erster Faktor für die präferierte Stellung regionaler Akteure gefunden: Der Zugriff auf möglichst viele Arenen.²⁸²

„Mit Erschließung eines neuen politischen Handlungsraumes geht es nämlich vor allem um die Erweiterung des eigenen Handlungsrepertoires.“²⁸³

Ob dies gelingen kann hängt in regionaler Perspektive jedoch stets von den Kosten ab, die eine solche Motivation mit sich bringt: Kommunikationskanäle müssen aufrechterhalten werden, Institutionen eingerichtet und finanziert sein. Die Leistungsfähigkeit zur Besetzung von mehreren Arenen stößt somit an die natürlichen Grenzen der Ressourcenausstattung des Akteurs, welche durch Probleme der Europäisierung weiter unter Druck gerät.²⁸⁴

281 Für das Beispiel von Interessengruppen, vgl. Dür/Bièvre 2007, S. 1–3.

282 Länder müssen dazu bisweilen redundant arbeiten und parallel unterschiedliche Arenen auf unterschiedlichen Ebenen bedienen, um Erfolg zu haben, vgl. Knodt/Corcaci 2012, S. 197; die Beteiligung an mehreren Arenen ermöglicht es den Akteuren eine Abfolge bzw. Reihung der Arenen vorzunehmen und so Verhandlungen vor zu determinieren, Entscheidungsabfolgen können bestimmt werden, was Akteuren, die nur in einer Arena vertreten sind, vorenthalten bleibt, vgl. Benz 1995, S. 92; Eising bezeichnet diese Fähigkeit unterschiedliche Ebenen bespielen zu können auch als Fähigkeit zur „dualen Strategie“ sowohl national als auch europäisch Handlungsfähigkeit erreichen, vgl. Eising 2004, S. 236.

283 Kohler-Koch 2000, S. 23.

284 Dieser Druck zeigt sich in zwei Perspektiven: a) Die Zentralisierung von regionalen Entscheidungskompetenzen auf europäischer Ebene: Formale Entscheidungskompetenzen gehen durch den Souveränitätstransfer zur höheren Ebene verloren, die Regionen versuchen diesen Verlust durch neue Handlungsoptionen aufzuwiegen, was mit weiteren Kosten verbunden ist; b) Die Dezentralisierung der Implementationskosten: Die Umsetzung der Rechtssetzung erfolgt im regionalen Kontext, was erneut Kosten erzeugt und für die Finanzierung zu engeren Verflechtungen zwischen den Ebenen führt. Der Handlungsspielraum der Regionen wird damit weiter eingeschränkt, vgl. Börzel 2002, S. 136–139.; siehe auch zur These der fortwährenden Ausdifferenzierung, Wessels 1999, S. 24.

Die „Gestaltungsfähigkeit von Regionen“²⁸⁵ ist nach Knodt durch drei Faktoren geprägt: Das Konzept der regionalen Entwicklung, das durch den Akteur vertreten wird, die Fähigkeit zur strategischen Interaktion im europäischen Mehrebenensystem und die administrativen und finanziellen Ressourcen.²⁸⁶

Das Konzept der regionalen Entwicklung stellt eine Handlungsgrundlage dar und kann als Leitbild für das Engagement der Region verstanden werden: Wie ist das Selbstverständnis, welche Ziele möchten die regionalen Akteure verfolgen?²⁸⁷ Die Erfahrungen der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren fließen hier mit ein, was die Anpassung des Konzepts in der weiteren Entwicklung ermöglicht.²⁸⁸

Dieser regionale „Entwicklungsplan“ bildet die Grundlage der weiteren Interaktion in den Arenen des Mehrebenensystems. Die Region wird zu einem Subjekt, das eigene Position in die Verhandlungen der Arenen einbringt und verliert den Objektcharakter eines reinen Adressaten von Politik, da eigene Interessen vertreten werden.²⁸⁹ Der regionale Akteur entwickelt Standpunkte, die den Rahmen für die Verhandlungen vorgeben und je nach Relevanz den Handlungsspielraum für Kompromiss- und Konsenslösungen beschneiden können.²⁹⁰

Hierfür muss unterschieden werden, welche Interessen ein regionaler Akteur eigentlich vertreten kann. Primär lassen sich zwei Arten gegenüberstellen: Territoriale und funktionale Interessen. Erste entspringen aus einem räumlichen Kontext und wurden früh Nationalstaaten und auch regionalen Akteuren unterstellt. Funktionale sind thematisch bezogen und wurden zunächst nur im Zusammenhang mit Interessenverbänden und weniger mit kollektiven öffentlichen Akteuren wie Regierungen von Regionen in Verbindung gebracht. Jüngere Stu-

285 Knodt 2003, S. 175.

286 Vgl. ebd.

287 Vgl. die Beispiele zur Ausstattung von Länderbüros und der Rolleneinnahme in der regionalen Kooperation in der Beschreibung bei Knodt 2000, S. 258–259.

288 Zum institutionellen Lernen durch Wettbewerb der Regionen im Mehrebenensystem, vgl. Grande 2000, S. 22.

289 Vgl. Schmitt-Egner 2005, S. 151, für die Entwicklung der Interessenvertretung auf europäischer Ebene und einen Überblick für die Forschungsliteratur, vgl. Knodt et al. 2011; als Fallbeispiel, vgl. Pitschel, Diana (2012): Europa mit den Regionen. Eine Analyse der Kompetenzbeteiligung von Regionen im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden; In diesem Verständnis sind Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zwei Regionen, die über ihren Status als deutsche Länder regionale Akteure darstellen. Landesregierungen und Landtage sind die öffentlichen Institutionen.

290 Je fester die Standpunkte, desto unwahrscheinlicher wird eine Konsenslösung, Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäfte werden wahrscheinlicher, was die Komplexität der Verhandlungen erhöht, vgl. Benz 1995, S. 85–86; siehe hierfür auch als Exkurs die strategischen Handlungsmöglichkeiten, um Entscheidungsprobleme in Verflechtungssystemen zu minimieren bei Kropp 2010, S. 24–27 sowie grundlegend den Sammelband Benz/Scharpf/Zintl 1992.

dien zeigen jedoch, dass Regionen im europäischen Mehrebenensystem eine Rollenmischung bei der Interessenvertretung vornehmen: Je nach Kontext können territoriale oder funktionale Interessen artikuliert werden. Der regionale Akteur steht hier im Spannungsverhältnis von Gesamtentwicklung der Region und inhaltlichen politischen Positionen, die durchaus intraregional im Widerstreit stehen können.²⁹¹ Das Konzept der regionalen Entwicklung kann einen Einblick in die Interessenausrichtung der Region geben, die dann z.B. in Koalitionsverträgen oder Leitpapieren der Regierung formuliert wird.

Die Möglichkeiten der Interessenartikulation sind – als wesentlicher Einflussfaktor – von der Ressourcenausstattung des regionalen Akteurs abhängig. Das Verhalten des Akteurs wird von seinen Kapazitäten vordeterminiert.²⁹² „Je mehr Ressourcen ein Akteur hat, desto größer ist sein Einfluss“, kann hierbei als Forschungshypothese für die Untersuchung von Fallbeispielen festgehalten werden. Erst ein Mindestniveau ermöglicht die notwendige Redundanz für das parallele Nutzen verschiedener Arenen.²⁹³ Ein Akteur verfügt dabei über ein Portfolio an Ressourcen. Einflussreich bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur die reine Menge, sondern auch die Ausgewogenheit verschiedener Kapazitäten und

291 Vgl. Knodt/Corcaci 2012, S. 173–174; Knodt et al. 2011, S. 350; Territoriale Interessen betreffen meist die Gesamtentwicklung der Region, die durch die Regierung beachtet wird, darunter finden sich verschiedene funktionale Interessen, die je nach Thema und parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung variieren können; Für das Beispiel nicht-öffentlicher Akteure, vgl. Coen, David (2007): *Empirical and theoretical studies in EU lobbying*, in: *Journal of European Public Policy* 14 (3), S. 333–345; Die thematische Ausrichtung wird dabei von Unternehmen, Umweltgruppen, Binnenmarktfragen und Vertretern der Landwirtschaft, Gesundheitsbranche und dem Verbraucherschutz dominiert, vgl. ebd., S. 337; sowie auch die Anwendung der Definitionskriterien einer Interessengruppe nach Beyers, Jan; Eising, Rainer; Maloney, William (2009): *Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much we study, little we know?*, in: *Western European Politics* 31 (6), S. 1103–1128, hier: S. 1106; die Arbeiten bauen auf Studien zu Interessenverbänden auf, vgl. Bouwen, Pieter (2002): *Corporate Lobbying in the European Union: the logic of access*, in: *Journal of European Public Policy* 9 (3), S. 365–390; Beyers, Jan (2004): *Voice and Access - Political Practices of European Interest Associations*, in: *European Union Politics* (5), S. 211–240; Ders. (2008): *Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations*, in: *Western European Politics* 31 (6), S. 1188–1211; Woll, Cornelia (2006): *Lobbying in the European Union – Form sui generis to a comparative perspective*, in: *Journal of European Public Policy* 13 (3), S. 456–469; Piattoni, Simona (2011): *The Problematic Coexistence of Functional and Territorial Representation in the EU*, in: *Journal of European Integration* 33 (4), S. 369–384.

292 Vgl. Bauer/Börzel 2010, S. 259, Möglichkeiten, Absichten und die Verbindung mit anderen werden dadurch beeinflusst. Primär gilt hierbei, dass das Aufrechterhalten von und die Aktivität in Arenen mit Kosten verbunden sind, die im Verhältnis zu den Ressourcen des Akteurs zu bewerten sind, vgl. Compston 2009, S. 8–9.

293 Vgl. Vgl. für die Hypothesenaufstellung Knodt/Corcaci 2012, S. 185–186, für die notwendige Redundanz, vgl. ebenda, S. 200.

die Fähigkeit diese zu erhalten bzw. bei Bedarf zu mobilisieren. Letztlich ergeben sich die Einsatzmöglichkeiten immer im Zusammenspiel mit den Ressourcenportfolios der anderen an der Interaktion beteiligten Akteure.²⁹⁴ In Spiegelung der Kataloge von Compston (2009) und Knoepfel et al. (2011) können zehn Ressourcenarten unterschieden werden:²⁹⁵

- 1) Recht: Recht und die Möglichkeiten Verordnungen zu erlassen sind eine erste wichtige Ressource und gleichzeitig „Legitimationsquelle jeglichen öffentlichen Handelns.“²⁹⁶ Die Rechtsordnung in Form von Verfassung und weiterführenden Gesetzen bietet einen Rahmen für die Gewährung und den Entzug rechtlicher und finanzieller Befugnisse.
- 2) Personal: Die Ressource erstreckt sich sowohl qualitativ als auch quantitativ auf die Mitglieder des Akteurs. Sie sind als Kapazität zur Aufgabenbewältigung ein zentraler Faktor. Spezialisten und Generalisten können gleichermaßen gefragt sein.²⁹⁷
- 3) Geld: Diese Ressource zeigt sich in Form von distributiver, redistributiver oder regulativer Politik, da sie sowohl fördernd als auch reglementierend eingesetzt werden kann. Zugleich bildet sie die Grundlage für Investitionen in Ausstattung und Personal.
- 4) Information: Der Zugang, der Besitz und der Einsatz von Informationen sind Teilbereiche dieser kognitiven Ressource. Expertenwissen kann einen Vorsprung verschaffen, benötigt jedoch für die Abrufbarkeit ein Maß an Organisation, sowie eine Qualifikation der Anwendenden.
- 5) Organisation: Diese Ressource erfasst die bestehende Vernetzung des Akteurs mit anderen Akteuren der gleichen Ebene, die es ermöglicht Entschei-

294 Vgl. Knoepfel et al. 2011, S. 86–87.

295 Die folgenden zehn Punkte beziehen sich auf die Gesamtschau der Kataloge, vgl. Knoepfel et al. 2011, S. 88–108; Compston 2009, S. 26–33.; für weitere Kataloge siehe auch Staeck, Nicola (1996): Die europäische Strukturfondsförderung in einem föderalen Staat - am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen, in: Hubert Heinelt (Hg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. Opladen, S. 75–107, hier: S. 76; dort werden insbesondere Akteure in Netzwerken betrachtet.

296 Knoepfel et. al. 2011, S. 88.

297 Zur Erfassung der Verwaltungseliten im Zusammenhang mit technischer Expertise und politischer Sachkenntnis als Information vgl. Pitschel 2012, S. 183–184.

dungen zu verbreiten bzw. diese umzusetzen. Hierfür müssen Strukturen geschaffen werden, die nach Effizienzkriterien beurteilt werden können.²⁹⁸

- 6) Konsens: Diese „Vertrauensressource“ entsteht über die Entscheidungsfindung und legitimiert das Handeln eines Akteurs durch die Akzeptanz anderer. Diese Form kann sich auf innerorganisatorische Prozesse und auf den output der Politik (Akzeptanz durch die Zielgruppe z.B. die Bevölkerung) beziehen.
- 7) Infrastruktur: Diese materielle Ressource knüpft an Personal, Organisation und Information an und zielt auf die vorhandenen Arbeitsstrukturen, z. B. Gebäude oder Büroausstattungen.
- 8) Politische Unterstützung: Sie ist elementar für den Handlungsspielraum öffentlicher Akteure. Ihr Besitz legitimiert die Aktivitäten, der drohende Entzug kann als Vetomöglichkeit Entscheidungen kanalisieren. Der Akteur kann hierbei selbst diese Ressource gegenüber anderen anbieten und gleichermäßen selbst auf sie angewiesen sein.²⁹⁹
- 9) Zwang: Diese komplex zu handhabende Ressource gilt als „letztes Mittel“ und kann nur in Ausnahmesituationen angewandt werden. Ohne Konsens und politische Unterstützung ist sie kaum relevant.
- 10) Zeit: Das Spannungsverhältnis von „Zeitmangel“ und „Zeitpolstern“ lässt diese Ressource auf eine Meta-Ebene für alle Arenen des Mehrebenensystem treten. In Mangelsituationen erscheinen Konflikte wahrscheinlicher.

Die beschriebenen Arten eignen sich für die Erfassung des Ressourcenportfolios regionaler Akteure, wobei mit Blick auf das jeweilige Fallbeispiel eine Auswahl vorgenommen werden sollte.³⁰⁰ Zudem muss auf die Unterschiede in der Kapazitätenausstattung verwiesen werden, was nicht nur auf einen freiwilligen „institutionellen Pluralismus“³⁰¹ zurückzuführen ist:

„[...] zum einen fehlt es vielen Regionen an den notwendigen Kapazitäten, diese zusätzlichen Handlungschancen auch zu nutzen. Zum anderen begründet die Europäisierung eine Interdependenz zwischen Zentralstaat und gerade ressourcenstärkeren

298 Compston beschreibt bei dieser Art der Ressource sogar Möglichkeiten der Patronage über die Verknüpfung mit Unternehmen (Aufsichtsräten, etc.), vgl. Compston 2009, S. 30–33.

299 Hierauf verweist auch Benz im Zusammenhang mit parlamentarischen Mehrheiten, je breiter die Mehrheit, desto mehr Handlungsfreiraum für die Regierung in einem parlamentarischen Regierungssystem, vgl. Benz 1992a, S. 164.

300 Vgl. für die Anwendung die Beschreibung in Kapitel 5.1, vgl. die weiterführenden Forschungsfragen bei Knodt et al. 2011, S. 357.

301 Wessels 1999, S. 31; mit Verweis auf den Gestaltungsspielraum im Rahmen der deutschen Ministerialbürokratie, die eine Vielfalt von Ressourcenportfolios bereithält.

Regionen, von der ein großer Anreiz zur Kooperation ausgeht, der Bestrebungen der Regionen nach einer unabhängigeren Rolle im europäischen Mehrebenensystem entgegenwirkt.“³⁰²

Dieser Aspekt verweist auf die zunehmende Divergenz in den Beteiligungsmöglichkeiten von Regionen³⁰³ im europäischen Mehrebenensystem. Die Formen unterscheiden sich durch nationalen und thematischen Kontext stark.³⁰⁴ Gleichmaßen ermutigen die erfasste Stellung und die Einflussfaktoren für die Rolle von regionalen Akteuren im europäischen Mehrebenensystem dazu, für den qualitativen Vergleich eine Fallgruppe aus einem gemeinsamen nationalen Kontext zu wählen: Dem politischen System der BRD.

2.3 Zusammenfassung der theoretischen Ansätze mit Blick auf die Fallbeispiele

Die Begriffsbestimmungen zeigen mit Blick auf die angestrebte Untersuchung der Fallbeispiele verschiedene Punkte, die mit einbezogen werden müssen.

Die veränderte Ebenenstruktur der föderalen Ordnung in Deutschland bedeutet eine neue Rahmenbedingung für die Länder. Das Wechselspiel zwischen EU, Nationalstaat und regionaler Ebene ist durch neue Formen der Verflechtung gekennzeichnet, die einerseits das Primat der nationalen Regierung in Frage stellen und andererseits die regionalen Akteure zu Handlungen motivieren. Diese neuen Formen des Regierens zeigen sich somit ebenfalls in den Aktivitäten der deutschen Länder. Sie versuchen das Regelsystem des deutschen Bundesstaates und der europäischen Ebene zu ihren Gunsten zu nutzen.

Das Gewaltenteilungsprinzip des Föderalismus muss über innerstaatliche Verfahren organisiert werden. Hieraus ergeben sich Handlungsoptionen für die deutschen Länder. Diese können über den rechtlichen Rahmen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen erschlossen werden. In den Aushandlungsprozessen hat der Parteienwettbewerb im deutschen Bundesstaat einen erheblichen Einfluss. Er muss als Faktor mitgedacht werden, was eine nähere Betrachtung der regionalen Parteiensysteme der Fallbeispiele und ihr Verhältnis zur Bundesebene mit einschließt. Die Handlungsoptionen der deutschen Länder haben sich in der Ausprägung einer föderalen europäischen Ordnung – im Mehrebenensystem – weiterentwickelt. Neue Handlungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene treten hinzu, auch sie könnten Einfluss auf subnationale Außenbeziehungen haben. Dieser Punkt zeigt sich in der Gesamtschau der Begriffe Globalisierung,

302 Börzel 2002, S. 124.

303 Das „Europa mit zunehmend konkurrierenden Regionen“, vgl. Knodt 2003, S. 176.

304 Vgl. Bauer/Börzel 2010 S. 253–254.

Europäisierung, Interdependenz und ihren Einfluss auf Governance: Neue Anlaufpunkte der deutschen Länder beinhalten neue Handlungsmöglichkeiten – sei es institutionell über Organe der EU oder informell im Kontakt mit Akteuren auf europäischer Ebene allgemein. Angesichts von Globalisierung und Europäisierung bedeutet dies, Interdependenz nicht zu einer Abhängigkeit werden zu lassen, sondern zu versuchen, Handlungsoptionen zu nutzen und somit den Versuch zu unternehmen, den Politikprozess mit zu steuern. Für den Kontext einer weiteren Untersuchung zeigt sich, dass für eine Betrachtung der Fallbeispiele zunächst das „Wo“ und „Wie“ dieser Handlungsmöglichkeiten geklärt werden muss: Wie können die deutschen Länder im europäischen Mehrebenensystem agieren? Die vier Dimensionen der neuen Verflechtungen zeigen jedoch eine notwendige Ausweitung der Perspektive. Nicht nur der Bundesstaat und die EU sind relevant, auch die interne Organisation des Themenfeldes auf Ebene der deutschen Länder und die Handlungen im transnationalen Raum bieten Ansätze. Sie müssen als Dimensionen mit berücksichtigt werden.

In der Gesamtschau der begrifflichen Vorüberlegungen wird erkennbar, dass Außenkontakte der deutschen Länder immer im Rahmen der Handlungsmöglichkeiten des europäischen Mehrebenensystems gedacht werden müssen. Hierbei sind die beschriebenen Ressourcenarten nicht zu vernachlässigen, die je nach Untersuchung einen Vergleich von Ausstattung und Handlungsmöglichkeiten von Akteuren ermöglichen.

Die Optionen bedingen, ergänzen und beeinflussen sich. Bevor der Zusammenhang für die Fallbeispiele ausgeführt werden kann, muss jedoch die grundsätzliche Frage geklärt werden: Was ist unter Außenbeziehungen von regionalen Akteuren zu verstehen? Dies soll im folgenden Kapitel 3 geschehen.

Subnationale Außenbeziehungen
Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im
Ostseeraum

Koschkar, M.

2018, XIII, 506 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-19576-2