

Kurs 03222:

Mehrebenenverflechtung in Deutschland und der EU

Autor:
Arthur Benz

Vorwort

Regieren in modernen Gesellschaften wird zunehmend komplexer. Dies zeigt sich in der Gewaltenteilung in demokratischen Regierungssystemen sowie in der funktionalen Differenzierung von Regierungsorganisationen in Politiksektoren, nicht zuletzt aber auch in der Gliederung politischer Systeme in Ebenen. Angesichts der gleichzeitig wachsenden Interdependenzen von Entscheidungen bzw. Aufgaben der einzelnen Institutionen auf den unterschiedlichen Ebenen wird koordiniertes Handeln immer wichtiger, aber auch immer schwieriger. Analysen zum Regieren enden daher nicht selten mit Hinweisen auf gravierende Defizite der Regierbarkeit, der Koordination oder der demokratischen Legitimation.

Prozesse der Internationalisierung, der Europäischen Integration und der Regionalisierung haben in den vergangenen Jahrzehnten die Ausdifferenzierung von politischen Systemen in Ebenen verstärkt, soweit sie nicht ohnehin durch eine föderative oder regionalisierte Staatsorganisation gegeben war. Jedenfalls nahm der Koordinationsbedarf zu. Dementsprechend rückte Mehrebenenpolitik bzw. „multilevel governance“ in den Mittelpunkt der Diskussionen in der Politikwissenschaft. Beiträge hierzu finden wir in verschiedenen Teildisziplinen des Fachs, die bisher noch nicht zufriedenstellend verbunden sind. Oft sind die verwendeten Konzepte auf bestimmte Bereiche verengt, was sowohl vergleichende Untersuchungen als auch die Fortentwicklung von Theorien erschwert. Gleichwohl hat die Forschung in diesem Bereich in der jüngsten Vergangenheit erhebliche Fortschritte gemacht.

Der vorliegende Kurs soll die Grundlagen für die Analyse von Governance in Mehrebenenstrukturen vermitteln. Er führt zunächst in die normative Diskussion über die Verfassung von föderativen Ordnungen ein und zeigt, dass Versuche einer Trennung der Ebenen immer scheitern müssen. Zum einen liegt dies an der Interdependenz von Aufgaben, die auf den einzelnen Ebenen zu erfüllen sind, zum anderen ergibt es sich aber auch aus dem Ziel der Gewaltenbegrenzung und Dezentralisierung. Koordination ist daher eine grundlegende Aufgabe in Mehrebenensystemen.

In der Politikwissenschaft wie in der Finanzwissenschaft wurden verschiedene Theorien von Föderalismus und Mehrebenenpolitik entwickelt. Diese werden in diesem Text kurz vorgestellt. Diese Theorien können abstrakt nicht als richtig oder falsch deklariert werden, vielmehr beruhen sie auf spezifischen Sichtweisen und Fragestellungen. Für die politikwissenschaftliche Analyse ist daher im konkreten Einzelfall zu entscheiden, welche Theorien sich als geeignet erweisen. Der Analyseansatz, der im weiteren Text entwickelt wird, versucht dementsprechend, Elemente unterschiedlicher Theorien zu verbinden. Ihre Anwendung wird am Beispiel des deutschen Bundesstaats und der Europäischen Union illustriert. Diese Kapitel dienen auch dem Ziel, Mehrebenenpolitik unter verschiedenen institutionellen Bedingungen und die Wirkung unterschiedlicher Kombinationen von Governance-Formen zu beschreiben. Die anschließenden Ausführungen zur Eigen-dynamik von Governance sollen zeigen, dass Mehrebenenpolitik zwar oft für Blockaden anfällig ist, aber deswegen nicht zwingend blockiert wird. Gewaltenteilung im Mehrebenensystem erschwert Regieren, und oft ist das beabsichtigt.

Gleichwohl sind Akteure in der Lage, die Schwierigkeiten durch geeignete Strategien zu überwinden. Sie können aber auch durch ihre Interaktionen neue Probleme verursachen. Kurz: Zum Verständnis komplexer Mehrebenensysteme ist es erforderlich, neben den Strukturen auch die Interaktionen der handelnden Akteure zu berücksichtigen. Das letzte Kapitel befasst sich unter der in dem Lehrbrief dargestellten Analyseperspektive mit der Frage, wie demokratisches Regieren in Mehrebenensystemen möglich ist.

Weiterführende Hinweise auf grundlegende Literatur, Hinweise zu den Verbindungen der Kurse des Moduls sowie aktuelle Informationen über Neuerscheinungen oder Entwicklungen in Forschung und Praxis finden Sie im Studienportal. Ich hoffe, dass der vorliegende Text Sie motiviert, sich eingehend mit Fragen der Mehrebenenpolitik zu befassen.

Hagen, im Dezember 2008

Arthur Benz

Die Druckvorlage für diesen Studienbrief wurde 2012 in einer korrigierten Version neu aufgelegt.

Hagen, im Januar 2012

Dorothee de Nève

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	8
2	Ursachen von Mehrebenenpolitik	16
2.1	Institutionelle Differenzierung und Interdependenzen zwischen Ebenen	16
2.1.1	Konstitution von Gebietseinheiten und Ebenen	18
2.1.2	Kompetenzen- und Ressourcenverteilung	22
2.1.3	Autonomie, Gewaltenteilung und wechselseitige Machtkontrolle	26
2.2	Interessen verfassungspolitischer Akteure	29
2.3	Pfadabhängigkeit von Mehrebenensystemen	34
2.4	Gesellschaftliche Bedingungen von Differenzierung und Interdependenzen	35
2.5	Zusammenfassung	44
3	Theorien von Governance in Mehrebenensystemen	46
3.1	Vetospieler-Theorie	48
3.2	Theorie der Politikverflechtung	52
3.3	Parteienwettbewerb und Interessenvermittlung in Mehrebenensystemen	58
3.4	Multilevel Governance in der europäischen Politik	62
3.5	Das „two-level-game“ der internationalen Politik	66
3.6	Theorie des Wettbewerbsföderalismus	70
3.7	Politikdynamik im Mehrebenensystem	74
4	Analyserahmen	78
4.1	Kombination von Governance-Mechanismen	78
4.2	Formen und Mechanismen intergouvernementaler Koordination	82
4.3	Mehrebenenpolitik in Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratien	91
4.4	Dynamik von Mehrebenenpolitik	94
4.4.1	Endogene Dynamik: Interaktionsstrategien und ihre Wirkungen	94
4.4.2	Verfassungspolitik	98
5	Varianten der Mehrebenenpolitik im deutschen Bundesstaat	100
5.1	Institutionelle Strukturen: Verhandlungssysteme und Wettbewerbsdemokratie	100
5.2	Zustimmungspflichtige Gesetzgebung	101
5.3	Gemeinschaftsaufgaben	113

5.4	Politikverflechtung in der Bildungs- und Forschungspolitik	115
5.5	Bund-Länder-Kooperation in der Europapolitik	119
5.6	Vergleich der Verhandlungssysteme in der deutschen Mehrebenenpolitik	121
5.7	Wandel des deutschen Föderalismus: Tendenzen zu mehr Wettbewerb?	123
6	Varianten der Mehrebenenpolitik in der Europäischen Union	131
6.1	Europäische Verhandlungsdemokratie und lose gekoppeltes Mehrebenensystem	131
6.2	Joint decision-making in der europäischen Rechtsetzung	135
6.3	Freiwillige Verhandlungen: Verfahren der „Verstärkten Zusammenarbeit“	146
6.4	Koordination zwischen drei Ebenen: EU, Mitgliedstaaten und Regionen in der regionalen Strukturpolitik	148
6.5	New Modes of Governance: Institutionen- und Leistungswettbewerb im Schatten von Verhandlungen	154
6.5.1	Regulierung durch „gegenseitige Anerkennung“	154
6.5.2	Die Offene Methode der Koordinierung	158
6.6	Governance-Formen im Europäischen Mehrebenensystem	161
7	Dynamik der Mehrebenenpolitik I: Akteure und Interaktionsstrategien	164
7.1	Von Störungen zu Strategien	164
7.2	Strategien in Verhandlungssystemen	169
7.2.1	Strategien interner Vetospieler	169
7.2.2	Strategien externer Vetospieler	179
7.3	Strategien im intergouvernementalen Wettbewerb	184
7.3.1	Strategien von Konkurrenten (Regierungen, Verwaltungen)	186
7.3.2	Strategien externer Vetospieler	189
7.4	Private Akteure in der Mehrebenenpolitik	190
8	Dynamik der Mehrebenenpolitik II: Verfassungspolitik	196
9	Möglichkeiten und Grenzen einer demokratischen Mehrebenenpolitik	203
9.1	Problematik der demokratischen Legitimation	203
9.2	Ein Konzept demokratischer Legitimation in der Mehrebenenpolitik: Demokratie als Lernprozess	208
9.3	Demokratische Legitimation bei unterschiedlichen Governance-Formen	213
9.3.1	Intergouvernementale Verhandlungen, Wettbewerb und demokratische Legitimation	213

9.3.2	Demokratische Mehrebenenpolitik unter Bedingungen von Wettbewerbs- oder Verhandlungsdemokratien in Gebietskörperschaften	219
9.4	Demokratisierung von Mehrebenenpolitik	225
10	Schluss	228
	Literaturverzeichnis	232

1 Einleitung

Gegenstand des vorliegenden Textes ist das Regieren in komplexen Mehrebenen-systemen (multilevel governance). Mit der Einführung dieses Begriffs bricht die Politikwissenschaft mit einer lange verbreiteten Prämisse, wonach Herrschaft in der modernen Gesellschaft überwiegend in autonomen und hierarchisch gegliederten Organisationen des Regierens ausgeübt wird. Wenngleich sich dieser Perspektivenwandel lange abzeichnete und eher schleichend vollzog, kommt er erst neuerdings in Konzepten des Politischen deutlich zum Ausdruck. Multilevel governance ist eines dieser Konzepte.

Die Vorstellung, Gesellschaften würden in hierarchisch geordneten Einheiten gesteuert, hat lange Zeit nicht nur das Denken über Wirtschaftsbetriebe, Verbände und Verwaltungen beeinflusst, die als Unternehmen oder Bürokratie betrachtet wurden, sie prägte vor allem auch die Beschreibung politischer Systeme als Staaten. Der Begriff des modernen Staates erfasst eine Vereinigung von Menschen zu einer Staatsbürgernation, die durch Selbstbestimmung die Herrschaft in einem nach außen abgegrenzten Gebiet organisiert (Benz 2008: 105-168). Dabei wurde vielfach unterstellt, der Staat konstituiere eine Einheit von Staatsgebiet, Staatsvolk und souveräner Staatsgewalt. Diese Annahme ist jedoch nicht nur theoretisch unangemessen, weil zu abstrakt, sie ignoriert auch unterschiedliche Formen der politischen Herrschaft, die im Laufe der Geschichte entstanden. Die genannte Definition berücksichtigt nicht, dass die interne Struktur eines konkreten Staates in territorialer und funktionaler Hinsicht differenziert ist. Die Verfassung, die demokratische Ordnung und die Verwaltung sind auf konkrete politische Entscheidungen zurückzuführen, die in spezifischen historischen Bedingungen getroffen wurden und Formen von Staaten erzeugten, die einem Begriff widersprechen, der territoriale und soziale Einheit sowie Souveränität unterstellt.

Einheit und Differenzierung
im modernen Staat

Die funktionale Differenzierung der Staatsorganisation war in allen Staaten mit der Entwicklung der Verwaltung verbunden. Deren Ursprünge werden allgemein auf die Verwaltungsstäbe der Fürsten im frühmodernen Staat zurückgeführt (Hintze 1970: 275-320; Jeserich/Pohl/von Unruh 1983). Die Fürsten sahen sich allerdings schon frühzeitig dazu gezwungen, neben einem zentralen Stab auch dezentrale Vollzugsinstanzen einzurichten, was sie veranlasste, bestehende lokale Verwaltungen, die schon im Mittelalter existierten, ganz oder teilweise zu „verstaatlichen“. In den Staaten, in denen die Vereinheitlichung der Herrschaft auf einem großen Gebiet frühzeitig gelang (etwa in Frankreich und England), bauten die Fürsten lokale und regionale Verwaltungseinheiten auf, um ihre Macht effektiv ausüben zu können. Die Friedensrichter in England, die Intendanten in Frankreich (die Vorläufer der Präfekten, die unter Napoleon eingesetzt wurden) und später die Regierungspräsidenten und Landräte in Preußen sind die bekanntesten Beispiele einer derartigen Verwaltungsdezentralisierung. Formal waren sie den Weisungen des Königs unterworfen, faktisch aber entwickelten sie ihre eigenen Beziehungen zu den gesellschaftlichen Eliten in ihrem Zuständigkeitsgebiet und gewannen dadurch eine beträchtliche Autonomie. Mit der Ausdehnung staatlicher Leistungen nahm der Umfang des zentralen Verwaltungsapparats in allen Staaten zu, gleichzeitig stieg aber auch die Bedeutung der dezentralen

Dezentralisierung der
Staats- und
Verwaltungsorganisation

Verwaltungseinheiten für den Vollzug staatlicher Programme. Diese übernahmen vor allem Aufgaben der Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden Leistungen, die nur begrenzt durch zentrale Gesetzgebung geregelt werden konnten, weshalb die Autonomie der regionalen und lokalen Verwaltungen zunahm. Dieser Prozess bewirkte eine polymorphe Struktur des modernen Staates (Mann 1993: 358-395), eine nach Ebenen unterteilte Staatsorganisation, in der Aufgaben zwischen größeren und kleineren Gebietseinheiten aufgeteilt wurden. Die meisten demokratischen politischen Systeme können daher, selbst wenn sie formal als Einheitsstaaten organisiert sind, als Mehrebenensysteme betrachtet werden, weil in ihnen regionale oder lokale Einheiten existieren, in denen eigenständige Regierungsmacht ausgeübt wird (Marks/Hooghe 2004).

Besonders ausgeprägt ist der Mehrebenencharakter der Politik in föderativen Staaten, die der traditionell auf die Einheit des Staates fixierten kontinentaleuropäischen Staatslehre lange Zeit Verständnisprobleme bereiteten. In Europa bildeten sich, noch bevor die Staatenbildung vollendet war, föderative Herrschaftsformen im „mitteleuropäischen Städtégürtel“ (Rokkan 1999), der von Oberitalien bis zur Nord- und Ostsee reichte. Zu nennen sind die oberitalienischen und nordeuropäischen Städtebünde, die schweizerische Föderation freier Landgemeinden, das Deutsche Reich sowie der niederländische Bund. Für die am Staatsbegriff Bodins orientierte Staatslehre galten diese fragmentierten Gebilde als Abweichungen vom Normalfall einer einheitlichen Souveränität. Mit dem Nationalstaatsbegriff des 19. Jahrhunderts wurden sie vollends für obsolet erklärt.

Föderative Staaten

Rückblickend betrachtet stehen die föderativen Staaten in Europa, von denen heute nur noch die Schweiz, Deutschland, Österreich und Belgien als Bundesstaaten existieren, für eine eigenständige Variante der modernen Herrschaftsordnung. Diese wurde in einem Zweig der Ideengeschichte reflektiert, dessen Wurzeln im jüdisch-christlichen Vertragskonzept liegen. In dieser Richtung des politischen Denkens wurden Gemeinwesen als freiwillige Zusammenschlüsse kleiner gesellschaftlicher oder politischer Einheiten betrachtet. Diese Ideen wurden im 16. und 17. Jahrhundert im reformierten Protestantismus aufgegriffen und ausgearbeitet. Wie wir heute wissen, spielten sie bei der Gründung des amerikanischen Bundesstaats eine Rolle. In der Verfassung der USA setzte sich aber letztlich ein anderes Modell einer föderativen Organisation durch. Föderalismus diente hier der Machtbeschränkung in einem großen Staat, dessen Regierung wegen der Distanz zu den Bürgern als anfällig für Korruption (d.h. eine Politik im eigenen Interesse statt im Interesse des Gemeinwohls) betrachtet wurde. Die Gründer der Vereinigten Staaten konstituierten einen souveränen Staat, der den außenpolitischen Bedrohungen standhalten konnte; aber die Staatsgewalt wurde aufgeteilt, um sie zu begrenzen und die Freiheit der Bürger gegen unverhältnismäßige Eingriffe der Regierung zu schützen.

Vertikale Gewaltenteilung

Föderative Verfassungskonstruktionen wurden auch für Staaten attraktiv, in denen regionale Bevölkerungsgruppen sich gegen eine unitarische Politik wehrten, die ihre wirtschaftliche und kulturelle Eigenständigkeit beeinträchtigte. Der Mehrebenencharakter der Staatsorganisation wird hier anders begründet als in der amerikanischen Föderalistentheorie. Er dient dem Zusammenhalt von Regionen, die ihre sozio-kulturellen Eigenarten in einem Staat bewahren wollen. Durch Verzicht

Multinationale Staaten

auf zentrale Mehrheitsentscheidungen zu Lasten strukturell unterlegener Regionen wird ein Ausgleich zwischen regionalen Bevölkerungsgruppen angestrebt („holding-together federalism“: Linz 1999 und Stepan 1999; „multinational federalism“: Kymlicka 2005).

In der Gegenwart gewinnen föderative Konstruktionen an Bedeutung, um die angesichts der Internationalisierung oder Globalisierung von Politik und Gesellschaft erforderlichen transnationalen politischen Prozesse zu organisieren. Anders als dies vielfach behauptet wurde, können wir in diesem Prozess keinen Niedergang des Staates feststellen. Der Staat unterliegt vielmehr einem Strukturwandel, in dessen Verlauf neue Formen von Mehrebenensystemen entstanden sind. In Europa führte diese Entwicklung zu einer fortgeschrittenen Form eines transnationalen Regierungssystems, das sich in Richtung auf einen „Mehrebenenstaat“ (Wessels 2000) hinbewegt. Ich habe diese Veränderungen der Staatlichkeit an anderer Stelle ausführlicher beschrieben (Benz 2008).

Internationalisierung von Politik

Festzustellen ist also, dass Mehrebenenstrukturen der Politik schon in der Vergangenheit vorhanden waren. Die Ausdifferenzierung des Politischen in Ebenen nimmt im Zuge von Föderalisierungsprozessen in Staaten und mit der Ausbildung transnationaler Institutionen weiter zu. Alle Staaten müssen sich an die Bedingungen einer sich zunehmend international und global konstituierenden, gleichzeitig regional und sektoral differenzierten Gesellschaft anpassen. Deshalb kommt es zur Verflechtung von Staaten und zu internationalen Mehrebenenstrukturen. Parallel finden innerhalb von Staaten Dezentralisierungsprozesse statt, die deren Mehrebenencharakter verstärken. Diese veränderte Realität erklärt den Perspektivenwechsel in der Politikwissenschaft, mit dem zunehmend das Konzept des Mehrebenensystems in den Vordergrund rückt.

Perspektivenwechsel:
Vom Staat zum
Mehrebenensystem

Der Begriff Governance im Mehrebenensystem (multilevel governance) steht für einen weiteren Perspektivenwechsel: Er verweist darauf, dass sich Ebenen nicht in einer gestuften Ordnung befinden, in der auf jeder Ebene autonom regiert wird, sondern dass Regieren im Wesentlichen in der Koordination zwischen Ebenen besteht. Der Begriff berücksichtigt zudem, dass neben den Beziehungen zwischen Regierungen auf unterschiedlichen Ebenen auch „horizontale“ Beziehungen von Akteuren innerhalb der Ebenen die Politik beeinflussen. Politische Mehrebenensysteme werden also weder von einem Zentrum aus regiert, noch werden öffentliche Aufgaben nach Ebenen getrennt innerhalb von staatlichen Gebietseinheiten erfüllt. Regieren beruht auf dem Zusammenwirken von inter- und intragouvernementalen Strukturen und Prozessen.

Multilevel governance

Diese Erkenntnis, dass Regieren notwendigerweise mehrere Ebenen betrifft, ist alles andere als neu, wird aber oft ignoriert. Anders als es manche Modelle eines Trennsystems suggerieren, die in den letzten beiden Jahrzehnten die Reformdiskussionen in Bundesstaaten beherrschten, zeigt die vergleichende Föderalismusforschung (dazu Benz/Lehmbruch 2002; Hueglin/Fenna 2006; McKay 2001; Watts 2008), dass moderne Bundesstaaten zwar der Idee der Gewaltenteilung zwischen Bund und Gliedstaaten folgen mögen, eine Trennung der Ebenen aber nicht realisierbar ist. In den USA, deren Verfassung das Modell eines dualen Bundesstaats verwirklichen sollte, wurde schon in der ersten Hälfte des 20.

Anwendungsbereiche

Jahrhunderts von einem kooperativen Föderalismus gesprochen (vgl. Walker 1995). In der amerikanischen Politikwissenschaft entstand der Begriff „intergovernmental relations“ (Wright 1988), der Verhandlungsbeziehungen zwischen Regierungen oder auch Parlamentariern bei der Formulierung von Programmen sowie die Zusammenarbeit von Verwaltungen bei der Durchführung von Programmen erfasst. In Einheitsstaaten beschreibt der Begriff Beziehungen zwischen Staat und Lokalverwaltungen (Rhodes 1981; Crozier/Thoenig 1976; Thoenig 1978). In Deutschland wird seit den 1960er Jahren von „Politikverflechtung“ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gesprochen (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Hesse 1978). In den Theorien der internationalen Beziehungen wurde der „linkage approach“ (Putnam 1988) entworfen, der den Blick auf das Zusammenspiel von internationaler und nationaler Politik lenkte, zugleich entdeckte man die Rolle privater Akteure im Kontext internationaler Regime und internationaler Organisationen. Seit den 1990er Jahren verwenden Europaforscher die Bezeichnung „multilevel governance“, nachdem man feststellte, dass im institutionell verflochtenen „Staatenverbund“ der Europäischen Union die regionale Ebene an Bedeutung gewann und die ohnehin ausgeprägten Interdependenzen zwischen den Ebenen ausgedehnt wurden (Bache/Flinders 2004; Benz 2003, 2004; Gualini 2004: 30-55; Grande/Jachtenfuchs 2000; Marks/Hooghe/Blanck 1996; Hooghe/Marks 2001). Dieser Begriff wird inzwischen auch für die Analyse föderativer Staaten (Marks/Hooghe 2004) und der Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden genutzt (Reigner 2001; Painter 2001; Pierre/Stoker 2000).

Der Begriff „multilevel governance“ beschreibt einerseits die politischen Strukturen und Prozesse, die transnationale, nationale oder regionale Institutionen verbinden, andererseits aber auch das Zusammenwirken vertikaler und horizontaler Interdependenzen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen.

“The multi-level governance concept thus contained both vertical and horizontal dimensions. ‘Multi-level’ referred to the increasing interdependence of governments operating at different territorial levels, while ‘governance’ signalled the growing interdependence between governments and non-governmental actors at various territorial levels” (Bache/Flinders 2004a: 3).

Internationale Formen des Regierens im Mehrebenensystem wie auch der bereits weit entwickelte „Mehrebenenstaat“ der Europäischen Union unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von etablierten Bundesstaaten oder dezentralisierten Einheitsstaaten. Angesichts der begrenzten Bereitschaft von Staaten, Souveränitätsrechte abzugeben, werden meistens nur partielle Kompetenzen in Aufgabenbereichen auf internationale Organisationen oder europäische Institutionen verlagert, was die Tendenz zur Kompetenzteilung und -verflechtung verstärkt. Ferner ist Mehrebenenpolitik jenseits des Nationalstaats stärker sektoral fragmentiert und beruht auf einer bestenfalls durch Staatsverträge gestalteten, jedenfalls instabilen Verfassungsordnung. Die Zahl der Akteure ist wesentlich größer und heterogener als im Nationalstaat, was die Koordinationsschwierigkeiten erhöht. Gleichzeitig bieten die Regeln der Koordination größere Flexibilität, die es erlaubt, den Kreis der Beteiligten zu verändern, vermittelnde Akteure zu mobilisieren und Probleme zwischen den Ebenen zu verlagern (Holzinger 2005: 140-142).

Bei genauer Betrachtung der realen Strukturen von Politik sind die Unterschiede allerdings eher gradueller Natur. Gemeinsam ist allen diesen politischen Systemen die Aufteilung von Herrschaftskompetenzen und -ressourcen auf mehrere Ebenen, ferner die Tatsache, dass Entscheidungen der einzelnen Regierungen interdependent sind und daher koordiniert werden müssen. Auch im Staat findet Politik zunehmend im Zusammenspiel von Akteuren in vertikalen und horizontalen Beziehungen statt, in denen kein eindeutiges Zentrum existiert. Ähnlich wie in der internationalen und europäischen Politik spielen im Übrigen auch in nationalen Mehrebenensystemen private Akteure eine wichtige Rolle, wodurch sich intergouvernementale Beziehungen zu multilevel governance im engeren Sinn wandeln (vgl. Benz 2004). Wir können daher die künstliche Trennung der Teildisziplinen der Politikwissenschaft ignorieren und die Ebenendifferenzierung und -verflechtung mit einem Begriff erfassen. Dies erlaubt es, unterschiedliche Ausprägungen in nationalen wie internationalen Kontexten im Hinblick auf die spezifischen Merkmale von Mehrebenenpolitik vergleichend zu analysieren (Bache/ Flinders 2004).

Der Begriff Governance im Mehrebenensystem (multilevel governance) kann wie folgt definiert werden:

Begriffsdefinition:

- Als Mehrebenensystem bezeichnen wir ein politisches System, in dem Kompetenzen und Ressourcen auf „Ebenen“ aufgeteilt sind. Mit Ebenen sind territoriale Einheiten gemeint, selbst wenn diese nur für spezifische Funktionen zuständig sind. Ebenen können durch staatliche oder staatsähnliche Institutionen gebildet werden (wie in Bundesstaaten oder in Internationalen Organisationen), oder sie entstehen als mehr oder weniger lose Zusammenschlüsse von in einem Gebiet interagierenden Akteuren, deren Zusammenwirken durch Institutionen und Regeln geordnet und stabilisiert ist (Staatenbund; interregionale oder interkommunale Zusammenarbeit).¹ Mehrebenensysteme entstehen also grundsätzlich durch Aufteilung von Kompetenzen und Mitteln zur Verwirklichung verbindlicher Entscheidungen auf territorial abgegrenzte Organisationen, die sich ihrerseits zu einem eigenen territorialen Gebilde formieren.
- Territoriale Einheiten
- Von Mehrebenenpolitik sollten wir nur dann sprechen, wenn politische Prozesse eine Ebene überschreiten, wenn also Akteure, die Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen angehören, in Beziehung zueinander treten, um Entscheidungen zu koordinieren. Die in der Föderalismusdiskussion vielfach negativ bewertete „Verflechtung“ stellt somit ein wesentliches Merkmal von multilevel governance dar, wobei Verflechtung nicht nur Kooperation bedeutet, sondern auch andere Formen der Interdependenzbewältigung (einschließlich der wechselseitigen Anpassung) einschließt. Zentraler Gegenstand der politikwissenschaftlichen Analyse sind die Ursachen, die Formen und die Folgen der Ebenenverflechtung.
- Interdependenz und Verflechtung

¹ Im Folgenden werde ich aus Gründen der Vereinfachung in der Regel die Bezeichnung Gebietskörperschaft verwenden.

- Ein drittes Merkmal von Mehrebenensystemen besteht darin, dass auf den einzelnen Ebenen besondere Strukturen existieren – sei es einer Gebietskörperschaft, eines Verbands, eines Netzwerkes von Akteuren oder einer Staaten-zusammenarbeit oder Staatenverbindung –, die Politik zwischen den Ebenen beeinflussen. Wir haben es also mit einer komplexen Konfiguration zu tun, die aus der Verbindung von Strukturen und Prozessen innerhalb von Ebenen („intragouvernementale“ Dimension) und zwischen Ebenen („intergouvernementale“ Dimension) gebildet wird.² Die konkrete Form eines Mehrebenensystems resultiert aus der Kombination von institutionellen „Regelsystemen“ (Lehmbruch 2000: 15-30; Rosenau 2004: 32) der jeweiligen Ebenen und der Beziehungen zwischen ihnen. Diese Regelsysteme erzeugen bestimmte Funktionsmechanismen der Politik, die mehr oder weniger miteinander kompatibel sind.

- Intra- und intergouvernementale Regelsysteme
- Der Begriff „Governance“ verweist darauf, dass sowohl innerhalb wie zwischen den Ebenen, d.h. in der intra- wie intergouvernementalen Dimension, Politik nicht nur durch formale Institutionen und Verfahrensregeln bestimmt wird, sondern dadurch, wie Akteure zusammenwirken und mit den Regeln umgehen. Selbst wenn die Ebenen formal in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung stehen, werden Interdependenzen oft durch Verhandlungen oder wechselseitige Anpassung im Wettbewerb bewältigt. Multilevel governance schließt, im Unterschied zu „intergovernmental relations“, grundsätzlich die Möglichkeit der aktiven Mitwirkung organisierter privater Akteure ein (Peters/Pierre 2004: 82) und erfasst damit nicht nur die Beziehungen zwischen Exekutiven der verschiedenen Ebenen, sondern auch die Beziehungen zwischen Exekutiven und anderen Akteuren, die im demokratischen Regierungssystem der einzelnen Ebenen mitwirken. Das bedeutet allerdings nicht, dass in allen Formen von Mehrebenenpolitik Private beteiligt sind. Der Begriff Governance rückt aber diese Akteure in den Fokus der Analyse. Er impliziert darüber hinaus, dass Regieren nicht von einem Zentrum aus geschieht, sondern grundsätzlich im Zusammenwirken verschiedener, relativ autonomer Organisationen verwirklicht wird.

- Akteure und Interaktionen

Eine Zusammenfassung unterschiedlicher Herrschafts- und Politikformen unter dem Begriff Mehrebenenpolitik bzw. multilevel governance ist sinnvoll, weil das Regieren in diesen Mehrebenenstrukturen besonderen Anforderungen und Schwierigkeiten unterliegt, die mit den Begriffen des Staates oder der Internationalen Beziehungen nicht in den Blick kommen. Die erste Besonderheit liegt in der Konstitution von „Ebenen“, einschließlich ihres politischen Systems, und in der Aufteilung von Herrschaftskompetenzen und -ressourcen zwischen den Ebenen. Dieses kann als *Verfassungsproblem* bezeichnet werden, da es die grundlegende institutionelle Gestaltung des Mehrebenensystems betrifft. Die zweite Schwierigkeit liegt im Regieren selbst. Modellen eines föderativen Systems zufolge sollen Kompetenzen und Ressourcen aufgeteilt werden, so dass jede Einheit ihre

Spezifische Probleme der Mehrebenenpolitik

Verfassungsproblem

Koordinationsproblem

² Die beiden Dimensionen des Mehrebenensystems können wir auch als „Arenen“ bezeichnen. Unter Arena ist ein institutionalisierter, durch spezifische Regeln geordneter Funktionszusammenhang zu verstehen.

Aufgaben erfüllen kann, ohne eine andere zu belasten oder auf diese angewiesen zu sein. Dies ist aber weder realistisch noch entspricht es dem Ziel föderativer Gewaltenteilung, die ja der wechselseitigen Beschränkung oder Unterstützung dient. Kompetenztrennung und Ressourcenautonomie schließen also das Zusammenwirken der Ebenen nicht aus, ja machen dieses geradezu erforderlich, nicht zuletzt, weil Aufgaben, die zu erfüllen sind, in der Regel die Zuständigkeitsgrenzen der Einheiten überschreiten. Regieren in Mehrebenensystemen erfordert also die *Koordination von Politik zwischen den Ebenen*. Sie effektiv zu gewährleisten stellt die besondere Problematik von multilevel governance dar. Die dritte Schwierigkeit besteht in der *Legitimation* von Regieren im Mehrebenensystem. Im modernen Staat sollte der Raum, für den eine Regierung zuständig ist, identisch sein mit dem Raum, in dem demokratische Prozesse organisiert sind. Im Mehrebenensystem wirken Parlaments- und Regierungsentscheidungen über den Kreis der Bürgerinnen und Bürger hinaus, die im Wahlakt auf sie reagieren können. Diese sind wiederum zum Teil von Entscheidungen in anderen Einheiten betroffen, auf die sie keinen Einfluss in geregelten Verfahren der Willensbildung und Kontrolle ausüben können. Die erfolgreiche Koordination von verbindlichen Entscheidungen zwischen den Einheiten und Ebenen führt zu einer Politik, die gegenüber mehreren „Bürgerschaften“ verantwortet werden muss. Wer dabei für was die Verantwortung übernimmt, ist schwer zu bestimmen. Koordinations- und Legitimationsprobleme bilden zusammen das Problem des demokratischen Regierens im Mehrebenensystem, das im Mittelpunkt der Analyse steht.

Legitimationsproblem

Demokratieproblem

Bevor ich die genannten Probleme, die Bezugspunkt der Mehrebenenpolitik sind, genauer darstelle, werde ich im Folgenden auf die Ursachen für Mehrebenenpolitik eingehen (Kapitel 2). Dabei sollte deutlich werden, dass es zwar sinnvoll ist zu versuchen, Kompetenzen und Ressourcen klar abzugrenzen, dass damit aber die Notwendigkeit von Koordination zwischen Ebenen nie zu vermeiden ist. Ursachen dafür liegen in der Komplexität von Aufgaben und gesellschaftlichen Entwicklungen, darüber hinaus sind aber auch viele Akteure eher an einer Verflechtung als an einer Trennung von Ebenen interessiert. Entflechtungsversuche scheitern daher in der Regel aus sachlichen und politischen Gründen. Zu fragen ist daher, wie unter diesen Bedingungen demokratisches Regieren möglich ist. Ich werde dieser Frage an den Beispielen der Bundesrepublik Deutschland und der EU nachgehen. Zu diesem Zweck stelle ich im 3. Kapitel empirische Theorien der Mehrebenenpolitik vor. Aus der kritischen Auseinandersetzung mit diesen leite ich ein Analysekonzept ab, das die vergleichende Untersuchung verschiedener Formen von Governance in Mehrebenensystemen leiten kann (Kapitel 4).

Aufbau des weiteren Textes

In den weiteren Kapiteln werde ich dann unterschiedliche Typen von Mehrebenensystemen betrachten, in ihnen angewandte Koordinationsmechanismen auf ihre Funktionsweise hin untersuchen und darstellen, welche Strategien Akteure anwenden können, um Probleme der Mehrebenenpolitik zu bewältigen. Kapitel 5 befasst sich mit Mehrebenenpolitik im deutschen Bundesstaat. Hier findet Politikkoordination zwischen Bund und Ländern in der Gesetzgebung unter dem Einfluss des Parteienwettbewerbs statt, in anderen Feldern der Bund-Länder-Kooperation dagegen unterliegt sie anderen Bedingungen. Generell erfolgt Mehrebenenpolitik in Deutschland aber in multilateralen Verhandlungssystemen

mit dem Zwang zur Einigung. In der EU, die ich danach als Beispiel für ein hoch verflochtenes Mehrebenensystem unter den Bedingungen einer Verhandlungsdemokratie betrachte, spielt der Parteienwettbewerb dagegen eine ganz andere Rolle, zudem finden wir hier andere Strukturen von Verhandlungen (Kapitel 6). In Deutschland und in Europa lässt sich auch beobachten, wie Wettbewerb als Mechanismus der Mehrebenenkoordination zwischen den Ebenen und den dezentralen Einheiten funktioniert und welche Einflüsse ihn behindern. In allen Formen von Governance im Mehrebenensystem zeigen sich strukturell bedingte Störungen, auf die Akteure mit spezifischen Handlungsstrategien reagieren. Erst unter Berücksichtigung der Art und Weise, wie Akteure mit Dilemmasituationen umgehen, die typisch für Mehrebenenpolitik sind, lässt sich erkennen, wie Koordination effektiv funktionieren kann (Kapitel 7). Aus der Bedeutung von Interaktionsstrategien folgt, dass Mehrebenensysteme einer hohen Dynamik unterliegen. Diese zeigt sich in endogenem Wandel, darüber hinaus aber auch in Verfassungsreformen, die in Mehrebenensystemen regelmäßig auf die Tagesordnung der Politik kommen, aber besonders schwierig zu verwirklichen sind (Kapitel 8). Die Dynamik ist einerseits erforderlich, um demokratisches Regieren zu ermöglichen, aber andererseits auch problematisch für die Stabilität und Berechenbarkeit einer demokratisch verfassten Politik. Im letzten Kapitel werden, ausgehend von diesen Erkenntnissen, die Chancen und Grenzen einer demokratischen Politik in Mehrebenensystemen erläutert.

Damit werde ich das Thema keineswegs erschöpfend behandelt haben. Die Formen von Mehrebenensystemen sind vielfältig, sie sind Gegenstand unterschiedlicher Bereiche der Politikwissenschaft, in denen eine kaum überschaubare Fülle an Literatur produziert wurde. Aber wissenschaftliche Abhandlungen sollten ja auch nicht das Ziel verfolgen, alles einzuschließen, was zu einem Thema gehören mag. Sie sollten vielmehr Kenntnisse vermitteln, die der Leser auf verschiedene Kontexte anwenden kann, sei es in der theoretischen Reflexion oder im praktischen Handeln. Ich folge insofern Montesquieu, der schrieb:

“Aber man soll den Gegenstand nicht immer derart erschöpfen, daß man dem Leser nichts zu tun übrig läßt. Es kommt darauf an, nicht zum Lesen sondern zum Denken anzuregen” (Montesquieu, [1748] 1951, Band 2, Buch XI, Kapitel 20, 256).